



# Politiques foncières locales et dynamiques de promotion immobilière : le marché du logement neuf dans l'agglomération lyonnaise

Romain Maurice

## ► To cite this version:

Romain Maurice. Politiques foncières locales et dynamiques de promotion immobilière : le marché du logement neuf dans l'agglomération lyonnaise. Architecture, aménagement de l'espace. Université de Grenoble, 2014. Français. NNT : 2014GRENH027 . tel-01251078

**HAL Id: tel-01251078**

**<https://theses.hal.science/tel-01251078>**

Submitted on 5 Jan 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## THÈSE

Pour obtenir le grade de

## DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

Spécialité : **Urbanisme, aménagement**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

**Romain MAURICE**

Thèse dirigée par **Gilles NOVARINA**

préparée au sein du **Laboratoire PACTE**

dans l'**École Doctorale Sciences de l'homme, du politique et du territoire**

## Politiques foncières locales et dynamiques de promotion immobilière

### Le marché du logement neuf dans l'agglomération lyonnaise

Thèse soutenue publiquement le **11 décembre 2014**  
devant le jury composé de :

**Paul BOINO**

Professeur à l'Université Lumière Lyon 2 (Rapporteur)

**Jean-Christophe DISSART**

Professeur à l'Université Grenoble Alpes (Président)

**Sonia GUELTON**

Professeur à l'Université Paris-Est Créteil (Rapporteur)

**Gilles NOVARINA**

Professeur à l'Université Grenoble Alpes (Directeur de thèse)

**Michel ROUGE**

Ex chargé de mission, Direction de l'habitat et du développement solidaire urbain, Communauté urbaine de Lyon (examineur)

**Rémy NOUVEAU**

Directeur à l'habitat et au développement solidaire urbain, Communauté urbaine de Lyon (examineur)











# REMERCIEMENTS

Parce que la thèse est un travail solitaire mais qui n'est possible que grâce aux autres et n'a de sens que s'il est partagé, je tiens à remercier les personnes qui se sont montrées intéressées par ce travail et m'ont aidé à son élaboration.

Je remercie en premier lieu Gilles Novarina, qui a tout de suite accepté de diriger cette thèse et de me conseiller tout au long de ce travail.

Merci également aux personnes qui, dès la fin de mon mémoire de Master et mon envie de continuer mes travaux sur la thématique des politiques foncières, se sont montrées intéressées par ce projet. Je pense en particulier à Olivier Frérot et à Sylvie Pissier qui, à l'agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, m'ont aidé à trouver des financements et m'ont mis en contact avec Michel Rouge, alors à la Direction de l'habitat et du développement solidaire urbain (DHDSU) du Grand Lyon.

Merci également aux agents du Grand Lyon, à commencer par Michel Rouge, qui, par son soutien, m'a permis d'intégrer le Grand Lyon en convention CIFRE, ainsi qu'à Pierre Suchet, mon référent à compter du départ en retraite de Michel Rouge. Merci, au sein la Direction du foncier et de l'immobilier, à Eric Peigné, lui aussi rencontré avant le début de ma thèse, puis d'un soutien constant et d'une grande disponibilité tout au long de l'avancement de ce travail. Merci aux différents agents rencontrés au Grand Lyon, qui se sont tous montrés disponibles en cas de demandes d'informations. Merci enfin à mes « partenaires de bureau » d'open space, Loïc, Sébastien, Simon et d'autres encore, de passage plus ou moins longs au Grand Lyon.

Je n'oublie pas non plus le soutien, les conseils, les références bibliographiques de Roelof Verhage, ainsi que ses déplacements réguliers pour assister aux réunions de préparation et de présentation de l'avancement de mon travail, non seulement durant l'élaboration de cette thèse, mais dès la rédaction de mon mémoire de Master en 2009.



# SOMMAIRE

<b>Remerciements .....</b>	<b>3</b>
<b>Sommaire .....</b>	<b>5</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>7</b>
<b>Préambule</b>	
<b>Étudier le rôle de l'autorité publique dans la régulation des dynamiques de promotion immobilière.....</b>	<b>11</b>
<b>Partie 1 : Comprendre les dynamiques de promotion immobilière .....</b>	<b>47</b>
<b>Chapitre 1 : Mobilisation de la ressource clientèle.....</b>	<b>55</b>
1.1. La connaissance de la clientèle .....	56
1.2. Importance des différents marchés immobiliers .....	66
1.3. Modes de mobilisation de la ressource clientèle par les promoteurs immobiliers.....	80
1.4. Une certaine inquiétude face à la hausse des prix immobiliers.....	94
1.5. Les périodes de baisse des prix immobiliers .....	103
<b>Chapitre 2 : Mobilisation de la ressource financière .....</b>	<b>111</b>
2.1. Le financement des opérations immobilières neuves.....	111
2.2. Caractérisation des promoteurs immobiliers autour de la ressource financière.....	131
2.3. La promotion immobilière, une activité financière ou industrielle ? .....	140
2.4. Des logiques financières qui se retrouvent chez les bailleurs sociaux ? .....	146
<b>Chapitre 3 : Mobilisation de la ressource « construction » .....</b>	<b>149</b>
3.1. Les coûts liés à une opération de promotion de logements .....	149
3.2. Interactions entre promoteurs et entreprises de construction.....	164
<b>Chapitre 4 : Mobilisation de la ressource foncière .....</b>	<b>169</b>
4.1. Choix de localisation des opérations de logements neufs.....	169
4.2. La position du propriétaire foncier privé.....	174
4.3. Trouver du foncier mutable et constructible.....	180
4.4. Le contrôle de la ressource foncière.....	188
4.5. Accès au foncier pour les bailleurs sociaux.....	199
4.6. Aménagement et promotion immobilière .....	203
<b>Conclusion de la partie 1 .....</b>	<b>.....</b>
<b>La difficile catégorisation des promoteurs de logements .....</b>	<b>215</b>

**Partie 2 : Le rôle des politiques foncières dans les dynamiques de promotion immobilière ... 223**

**Chapitre 5 : La définition et l'articulation des politiques foncières locales ..... 225**

- 5.1. Les compétences du Grand Lyon en matière de logement et d'urbanisme ..... 226
- 5.2. Les objectifs poursuivis par le Grand Lyon ..... 232
- 5.3. L'élaboration des politiques publiques dans le Grand Lyon ..... 249
- 5.4. Définition de « politiques foncières » ..... 259

**Chapitre 6 : Le contrôle des dynamiques d'aménagement et l'action foncière publique ..... 267**

- 6.1. Les opérations d'aménagement d'initiative publique ..... 268
- 6.2. Le contrôle et le financement de l'aménagement par le partenariat et la fiscalité ..... 289
- 6.3. Développer plus fortement l'action foncière publique ? ..... 302

**Chapitre 7 : Agir sur la production de logements par l'offre foncière ..... 321**

- 7.1. La régulation des dynamiques de promotion par l'offre foncière ..... 321
- 7.2. Augmenter l'offre en foncier constructible grâce aux politiques fiscales ? ..... 330

**Chapitre 8 : La règle de droit des sols comme ressource ..... 347**

- 8.1. L'importance du droit des sols dans les relations entre les collectivités locales et les promoteurs de logements ..... 348
- 8.2. L'application du droit des sols ..... 363
- 8.3. Atouts et limites de l'usage de la règle de droit des sols comme ressource ..... 377
- 8.4. L'imposition réglementaire, un outil toujours utilisé : l'exemple des SMS ..... 402

**Conclusion de partie 2 ..... 421**

**Concilier les objectifs publics en matière de développement urbain..... 421**

**Conclusion générale ..... 437**

**Bibliographie..... 441**

**Table des figures ..... 461**

**Table des matières ..... 463**

**Annexes..... 470**

# INTRODUCTION

Les métropoles se construisent par les décisions et les investissements d'une multitude d'acteurs, privés et publics, individus et organisations. Elles peuvent donc s'analyser comme des systèmes d'acteurs qui engendrent intérêts partagés ou non, coalitions, contradictions et tensions. La collectivité publique y occupe une place particulière, puisqu'elle est à la fois acteur direct de la production urbaine et possède également un pouvoir de planification et de régulation. Pour que les politiques publiques soient efficaces et jouent ce rôle régulateur, c'est à dire pour rapprocher la stratégie territoriale (traduite en règlements et en projets urbains) et le concret (ce qui est construit, qui sort effectivement de terre), il est nécessaire de comprendre les dynamiques de fabrication de l'espace, qui en France sont généralement découpées en deux temps, celui de l'aménagement et celui de la promotion immobilière. Dans ce travail, nous ne prétendons pas formuler une nouvelle explication de la formation des prix. Nous y étudions dans un premier temps les dynamiques de promotion immobilière. Pour cela, nous exposons les modes d'interactions entre les acteurs impliqués dans ces jeux d'acteurs. Dans un second temps, nous étudions en quoi les outils fonciers constituent des ressources pour influencer sur ces dynamiques.

Le découplage entre l'évolution des prix immobiliers et l'évolution des revenus des individus dans les années 2000 ainsi que les questions environnementales ont relancé l'intérêt de l'Etat et des collectivités locales pour les questions foncières. Une forme de crise (immobilière) s'oppose à une autre forme de crise (du logement). Nous avons constaté cette opposition et la difficulté des agents du Grand Lyon à se positionner lors de réunions internes, ce qui provient en partie d'un manque de choix politique de la communauté urbaine sur la question de savoir si son objectif premier est de limiter les risques de « crise immobilière », donc de baisse des prix immobiliers, qui engendrent une baisse de la production de logements neufs (un des objectifs poursuivis par le Grand Lyon est de produire le maximum de logements possibles), ou de limiter les effets de la « crise du logement », donc de hausse des prix immobiliers (un des autres objectifs du Grand Lyon est de loger tous les ménages dans un logement décent, selon leurs moyens) :

En observant les dynamiques sur les territoires, on peut se rendre compte que la mise en place d'une stratégie foncière peut avoir une incidence sur l'augmentation des prix. Cet « effet pervers » de l'intervention de la collectivité s'est, par exemple, formalisé sur les alentours de la ZAC [Zone d'aménagement concerté] du Bon Lait où les prix de l'immobilier ont flambé. Néanmoins, ces conséquences ne peuvent uniquement être considérées comme des effets négatifs de la stratégie foncière dans la mesure où l'intervention de la collectivité a aussi permis de faire venir les promoteurs, et donc de favoriser le développement du logement autour de la ZAC.

Face à cette question, il est primordial de définir si l'objectif de la collectivité porte uniquement sur la quantité de logements à produire ou bien si son intervention doit plutôt permettre d'agir sur les prix pour que les logements restent abordables. (Compte-rendu de réunion, Grand Lyon, 31/01/2013)

Pour répondre à un manque de logements, le Grand Lyon s'implique directement dans la réalisation d'opérations, à des degrés divers (du portage foncier à l'implication dans l'aménagement et la construction de logements). Toutefois, l'Etat comme les collectivités territoriales n'ont ni les moyens ni la volonté de prendre part directement, financièrement et/ou techniquement, à toutes les opérations d'aménagement urbain et de promotion de logements qui se déroulent sur leur territoire.

Nous ne discuterons pas dans ce travail de l'objectif de fournir à l'ensemble des citoyens la possibilité d'accéder à un logement décent à un coût abordable. Les travaux de sociologues, de psychologues ou de philosophes comme Henry Lefebvre ont montré l'importance pour la construction de l'individu et pour la cohésion d'une société d'un « droit au logement » et plus largement d'un « droit à la ville ». Fabrice Larceneux, dans un article sur l'importance de la dimension psychologique dans l'acquisition d'un logement, rappelle qu'un « *logement n'est pas qu'un « actif », sujet à des transactions immobilières. Il est également source d'émotions, de projection de soi et d'organisation de vie. Il renvoie à soi, au corps et à l'âme* » (Larceneux, 2011, p. 26). Avoir accès à un logement est essentiel pour le sentiment de protection physique, pour ancrer son histoire dans un lieu, pour se positionner dans la société et dans un groupe, pour le sentiment de réussite et de protection financière que procure pour beaucoup l'achat d'un logement ainsi que pour l'accomplissement du désir d'enfants<sup>1</sup>. Guy Tapie synthétise cette idée dans la formule « d'accédant à la sécurité (Tapie, 2014, p 93). Avoir un logement, c'est également « avoir une identité », disposer d'un vecteur essentiel de socialisation et de protection (Tapie, 2014, p 43), qui pousse les gens à consentir de gros efforts afin de devenir propriétaire ou afin de payer un loyer conséquent par rapport à leurs ressources.

Les travaux sur la « crise du logement » sont nombreux et le sujet fait en France un retour sur le devant de la scène publique au milieu des années 2000, notamment en étant porté par les actions de la fondation Abbé Pierre et des enfants de Don Quichotte. Dans le même temps, les dossiers spéciaux « immobilier » reviennent très régulièrement dans la presse généraliste. Ils témoignent de la recherche de placements sûrs de la part des français dans une période tendue et incertaine économiquement et d'une crainte d'une « crise immobilière ». La question du logement semble porter en elle la « crise » ! Crise qui serait de sous-production d'un côté, comme en France et au Royaume-Uni, crise de surproduction de l'autre, comme en Espagne, où des centaines de milliers de logements neufs se sont retrouvés vides à la fin des années 2000, alors même que le chômage de masse y contraint de nombreux jeunes ménages à faire appel à la solidarité familiale pour se loger. Dans ce contexte, de quels moyens les communes et intercommunalités disposent-elles pour jouer un rôle de régulateur de l'offre qualitative et quantitative en logement ?

---

<sup>1</sup> Une étude de l'Union nationale des associations familiales sur la base d'un sondage sur les origines du désir d'enfant auprès de 11 000 familles constate avec une certaine surprise qu'occuper un logement adapté arrive en première position dans les préalables à la réalisation du désir d'enfants (60% des répondants), devant celui d'être en couple stable (57%) et de disposer de deux emplois stables (43%). De plus, 28% des répondants affirment ne pas avoir eu autant d'enfants qu'ils l'auraient souhaité à cause d'un logement trop petit. (LOCALTIS, 20 février 2014, *A petit logement, petite famille*)

Pour répondre à cette question, il est essentiel de se pencher sur de nombreuses interrelations entre acteurs : entre collectivité publique et acteurs des marchés immobiliers et fonciers ; entre les collectivités territoriales et l'Etat ; entre les collectivités territoriales elles-mêmes. Les interrelations s'identifient également sur les plans législatifs et opérationnels : entre politiques d'urbanisme, du logement, économiques, environnementales, entre outils opérationnels de l'urbanisme et outils réglementaires, etc.

En matière de développement urbain et de construction, le document de base, qui fixe les droits à construire et donc des « règles du jeu » entre la collectivité et les acteurs de l'immobilier (propriétaires fonciers et immobiliers, aménageurs, promoteurs de logements, investisseurs), est le Plan local d'urbanisme (PLU). Ce document ne se réduit pas à un aspect réglementaire d'interdiction ou d'autorisation de tel ou tel type de programme opérationnel. Deux autres composantes essentielles peuvent être identifiées. Tout d'abord, le PLU est une déclinaison d'autres documents d'urbanisme : SCOT (Schéma de cohérence territoriale), PLH (Programme local de l'habitat), PDU (Plan de déplacement urbain). Tous ces plans et programmes expriment le projet de la collectivité territoriale en matières économiques, sociales et environnementales à un horizon de 10 à 20 ans. Ensuite, les collectivités locales sont également invitées par le législateur à orienter leur vision du développement afin d'établir un réel programme de développement de l'offre en logements.

L'urbanisme est aujourd'hui largement marqué par l'idée de projet, que ce soit dans les documents de planification (les SCOT et PLU intègrent désormais un « Projet d'aménagement et de développement durable) ou dans l'organisation et le financement des projets d'urbanisme opérationnel (qui s'est notamment traduit par exemple par la création des « Projets urbains partenariaux » par la loi du 25 mars 2009). Ces éléments signifient-ils que les politiques foncières « historiques » (zonage et action foncière publique), qui servent à agir sur l'usage effectif du sol, ont perdu de leur pouvoir de régulation du développement urbain ? Quels acteurs se prononcent pour un assouplissement ou pour un durcissement des règles de droit des sols (du zonage) et pour une intervention plus ou moins forte de la collectivité publique en termes d'action foncière ? Dans quel but et sous quelles formes ces politiques foncières, définies comme les actions menées par les collectivités publiques (Etat et collectivités territoriales) pour contrôler l'utilisation des sols, sont mobilisées non seulement par la collectivité, mais aussi par les autres acteurs impliqués dans les dynamiques de promotion immobilière ?

Pour une plus grande facilité d'analyse et une meilleure clarté, cette étude se concentre :

- Sur une catégorie de produit immobilier : le logement neuf ;
- Sur un espace : la Communauté Urbaine de Lyon (Grand Lyon), sans oublier que cet Etablissement public de coopération intercommunal (EPCI) est composé de plusieurs communes, qu'il est intégré



dans une aire urbaine bien plus vaste que son seul périmètre<sup>2</sup> et que son statut évolue au 1<sup>er</sup> janvier 2015 en passant d'un « simple » EPCI à une collectivité territoriale pleine et entière. Nous n'oublions pas non plus que les « cultures de l'aménagement » diffèrent d'une agglomération à l'autre.

Après une présentation du contexte et de la méthode adoptée, la première partie vise à comprendre les comportements des promoteurs de logements neufs dans l'agglomération, c'est à dire essentiellement des promoteurs immobiliers et des bailleurs sociaux. L'objectif n'est pas uniquement de rendre intelligible le rôle des promoteurs, mais bien de comprendre les dynamiques d'actions entre acteurs. Nous partons de l'analyse du comportement des promoteurs de logements car ils sont placés au centre de ce jeu organisationnel. Dans une seconde partie, nous explorons spécifiquement l'impact des politiques foncières<sup>3</sup> sur les règles qui structurent les dynamiques de promotion. Nous revenons sur ce plan et sur le choix de cette organisation en fin de préambule.

---

<sup>2</sup> Au recensement général de la population de 1999, l'aire urbaine de Lyon comportait déjà 296 communes, réparties sur 4 départements (Rhône, Ain, Isère, Loire). En 2010, elle compte 514 communes, qui couvrent 6 029 km<sup>2</sup> et comptent 2 120 000 habitants. En 2014 le Grand Lyon, EPCI le plus peuplé de France, regroupe 59 communes de cette aire urbaine et compte environ 1 300 000 habitants.

<sup>3</sup> Que nous définissons comme « *l'ensemble des actions menées par la puissance publique pour contrôler, plus ou moins directement, l'utilisation des sols* » (Gerard, 2013, p. 108) (voir chapitre 5)

# **PREAMBULE**

## **Étudier le rôle de l'autorité publique dans la régulation des dynamiques de promotion immobilière**

L'objectif initial de ce travail est d'analyser si les politiques d'urbanisme et les politiques foncières mises en place par le Grand Lyon et les communes qui le composent influent sur le volume et sur la qualité des logements neufs construits dans l'agglomération, donc sur leur prix. Dans ce préambule, nous présentons pourquoi cet objectif initial évolue vers un sujet connexe mais néanmoins différent, à savoir celui d'étudier en quoi les politiques foncières locales influent ou non sur les pratiques des acteurs impliqués dans la production de logement neuf.

Quelles sont les approches qui permettent d'analyser les éléments qui concourent à ce qu'un ou des marchés fonciers et immobiliers existent ? Quelle est la place de l'acteur dans ces phénomènes ? Quelle est la place d'un acteur en particulier, la collectivité publique, elle-même divisible entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales ? Les différentes approches pour répondre à ces questions se traduisent également par des différences de termes utilisés. Les sociologues parlent d'acteurs là où les économistes parlent plus fréquemment d'agents. Mais au final, tous ont pour but d'analyser et comprendre comment des structures ou des systèmes qui regroupent une multitude d'individus ou de groupes se maintiennent et permettent d'atteindre collectivement une production.

Dans ce travail de thèse, la production que nous étudions est celle de logements neufs au sein de l'agglomération lyonnaise. Pour une question de clarté et de pertinence, une recherche se doit de se fixer des cadres (que ce soit de manière déductive ou inductive), qui impliquent forcément une réduction des champs observables. D'autre part, l'objectif de départ est de comprendre le rôle de politiques publiques particulières, les politiques foncières, sur les marchés du logement<sup>4</sup>. Si elles permettent d'agir en partie sur l'achat et la vente de logements dits « anciens »<sup>5</sup>, les politiques foncières ont avant tout pour but d'agir sur l'utilisation effective qui est faite des sols (voir la définition de « politiques foncières » dans le chapitre 5). Elles induisent donc une idée d'action de la part des collectivités publiques qui les mettent en place, qui se répercutent sur l'ensemble des acteurs qui contribuent à structurer l'usage qui est fait du sol. Autrement dit, les politiques foncières induisent une idée de changement. Ce dernier peut se limiter au changement de destination d'un bâtiment déjà

---

<sup>4</sup> Cette focalisation sur le produit immobilier « logement » constitue là aussi une réduction du champ observé. Là encore, nous gardons cet élément en tête et y revenons dans la suite du travail, en évoquant les liens entre les marchés résidentiels et les autres types de marchés immobiliers (de bureaux, de commerces, etc.).

<sup>5</sup> Le terme « d'occasion » n'est habituellement pas utilisé dans le monde de l'immobilier.

construit (passer par exemple d'un usage commercial à un usage résidentiel) ou à la « simple » construction d'un abri de jardin, mais les plus significatifs sont ceux qui amènent de nouveaux biens sur les marchés. Dans ce travail, nous avons fait le choix de nous focaliser sur ces changements les plus significatifs, sans pour autant oublier que les logiques d'achat et de vente de logements neufs et de logements anciens sont reliées (voir chapitre 1).

Dans ce préambule, nous nous interrogeons sur les différents positionnements épistémologiques et sur les différentes méthodes mobilisables pour répondre aux questions que nous venons d'énoncer, avant d'exposer l'approche que nous avons choisie. Les travaux sur les marchés fonciers et immobiliers dans les différentes sciences humaines et sociales sont très nombreux. Nous ne prétendons donc pas à l'exhaustivité dans la présentation des approches théoriques et méthodologiques possibles. Notre but est ici de justifier notre positionnement, non pas de réaliser un étude historique et exhaustive des travaux qui portent sur la régulation des marchés fonciers et immobiliers et la compréhension de la formation des prix. Ce travail nous a menés à une redéfinition de l'objectif central initial de ce travail de thèse, qui est passé de celui de mesurer l'impact des politiques foncières sur les prix immobiliers neufs, à celui d'étudier, d'une part, en quoi les politiques foncières contribuent à répartir les contraintes induites par la construction de logements neufs, d'autre part, quelles sont les conséquences socio-spatiales de ces répartitions.

## **La structuration économique des marchés immobiliers**

### Prix immobiliers : apports et limites de l'approche économique néoclassique

Puisque la notion de marché est au cœur de ce travail, nous nous penchons tout d'abord sur l'approche théorique considérée comme dominante en économie aujourd'hui, qui postule que la régulation des comportements individuels est supposée se faire d'elle-même, de façon déterminée, que ce soit par l'intermédiaire d'une « main invisible » bienveillante ou d'un « secrétaire de marché » (respectivement inspiré des travaux originels d'Adam Smith et de Léon Walras). Chaque acteur (plus souvent dénommé « agent ») agit selon des choix individuels rationnels. Ces choix lui commandent d'adopter la réponse la plus adaptée à l'environnement dans lequel il se trouve (concept de « maximisation de l'utilité des agents »). Cette grille d'analyse est principalement utilisée dans des études ayant pour objet des échanges marchands, mais elle l'est également par certains pour expliquer l'ensemble des relations sociales.

Dans cette approche, les effets néfastes causés par les marchés (alors dénommées externalités négatives) sont supposés provenir d'une connaissance commune défaillante, d'un manque de transparence dans les relations entre acteurs, d'un organisme régulateur (en particulier la collectivité publique) qui empêche les agents d'adapter parfaitement leurs comportements aux besoins des autres agents. Les externalités négatives sont donc interprétées comme des déséquilibres, des écarts par rapport aux fondamentaux économiques, ces derniers étant définis comme « *des paramètres d'échelle macro-économique qui commandent l'évolution structurelle des marchés et donc des prix* »

(Boulay, 2011, p. 342). C'est pourquoi les économistes néoclassiques questionnent en permanence la justesse des prix : « *si les prix implicites perdent de leur sens, c'est peut-être que la hausse des prix n'est qu'une bulle, assise sur aucune « valeur réelle », c'est-à-dire déconnectée des fondamentaux* » (Boulay, 2011, p 341). Si les prix s'écartent du prix d'équilibre, c'est que les agents économiques, emportés par un comportement mimétique, font des erreurs d'appréciation et font donc augmenter la demande d'un produit dont l'utilité ou la qualité n'aurait pourtant pas augmenté. De tels comportements engendrent le risque de voir apparaître une bulle financière, c'est-à-dire une déconnexion entre les valeurs d'échange (le prix) et les valeurs intrinsèques « réelles » des biens. Selon cette vision, « *c'est l'incapacité des acheteurs à estimer puis anticiper correctement la valeur de leur bien qui les pousse à payer un prix qui n'est pas juste* » (Boulay, 2011, p 352). Cette incapacité est régulièrement soulignée par les professionnels et relayée par la presse généraliste. Guilhem Boulay a ainsi noté que la presse hebdomadaire nationale relaie dès 2000, puis ensuite très régulièrement, des discours d'experts et d'agents immobiliers annonçant des « paliers de prix » imminents. Nous retrouvons une telle croyance dans les propos de Frédéric Monssu, directeur général de Guy Hoquet, qui affirme que « *sur les 15 dernières années, si l'on excepte le creux de 2008-2009, nous avons eu un marché qui était un peu déraisonné. Notre métier d'intermédiaire, c'est de ramener le prix du marché à sa réalité économique* » (D'huissel, interview dans Lyon Pôle Immo, 24 janvier 2013). Nous voyons parfaitement apparaître dans ce discours l'idée d'erreurs d'appréciation de la part des acteurs de marché qui, par mimétisme, font que les prix immobiliers s'éloignent de leur « juste prix ».

Pour d'autres chercheurs, les règles explicites et implicites établies entre acteurs d'un marché sont forcément incomplètes, instables et ouvertes. Il en est ainsi, d'une part, car tout acteur ne dévoile pas complètement sa stratégie aux autres, d'autre part, car les acteurs d'un marché n'ont pas les capacités cognitives de traiter toutes les informations. C'est pourquoi, notamment depuis les travaux de Herbert Simon, les chercheurs parlent de « rationalité limitée » ou de « rationalité de procédure » (*procedurale*) de l'acteur. Ces éléments ont pour conséquence de faire évoluer en permanence les ressources financières, culturelles, techniques, etc., entre les mains des acteurs en jeu. Dit autrement, les « fondamentaux économiques » temporellement et spatialement généralisables n'existent pas. Comme nous l'a dit un agent en entretien du Grand Lyon, « *le prix, c'est quand le vendeur et l'acquéreur sont tombés d'accord* » (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 1, 30/01/2013). Sous entendu, le prix n'est pas uniquement un montant prédéterminé par un niveau d'offre et un niveau de demande :

Ce qui est embêtant avec des propriétaires, mais ça... c'est qu'ils connaissent toujours quelqu'un qui connaît le vrai prix, parce que... ouais moi je connais mon cousin, qui m'a dit que le prix c'est pas ça, c'est ça... Mais le vrai prix... qu'est ce que c'est que le vrai prix hein ? Le vrai prix, c'est quelque part quand le vendeur et l'acquéreur sont tombés d'accord. C'est pas autre chose. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 1, 30/01/2013)

Dès lors, une question se pose : ce que la théorie néoclassique définit comme des défaillances de marché, qui engendrent des externalités négatives auxquelles l'autorité publique doit remédier, sont-

elles vraiment des défaillances ? Ou bien sont-elles des évolutions inhérentes à n'importe quels marchés ? A la suite de Guilhem Boulay (nous renvoyons le lecteur vers sa thèse de doctorat, dans laquelle il a largement développé ce sujet), nous postulons que ce que les économistes néoclassiques nomment les « défaillances de marché » (dont les bulles font parties) et les « externalités négatives » ne traduisent pas forcément des comportements erratiques des acteurs. Elles peuvent aussi être le reflet d'un nouvel état de fait. Les économistes néoclassiques peinent à intégrer cette idée dans leur cadre de pensée sous une autre forme qu'une externalité négative, une défaillance ou une bulle. Le faire reviendrait à reconnaître qu'il n'existe pas de « juste prix » temporellement et spatialement généralisable.

Deux faits majeurs semblent pourtant corroborer cette idée sur les marchés immobiliers. D'une part, depuis 2002, la « courbe de Friggitt » est, en France, sortie du « tunnel » historique dans laquelle elle se trouvait depuis l'après-guerre. Nous évoquons ici le ratio entre l'indice des prix immobiliers et les revenus des ménages. Jacques Friggitt a montré que ce ratio est historiquement resté relativement stable (dans une sorte de « tunnel »), laissant ainsi à penser qu'il existe un équilibre entre prix immobiliers et revenus des ménages. Or, voici plus d'une décennie que ce n'est pas le cas, et ceci malgré une crise économique de grande ampleur depuis 2008. D'autre part, Guilhem Boulay constate un autre fait qui remet en cause la possibilité de considérer que les biens ont un « juste prix », à savoir que *« la principale conséquence spatiale de l'inflation immobilière [des années 2000] était l'homogénéisation des prix [...] En d'autres termes, deux biens différents dans leurs attributs, leurs caractéristiques, sont maintenant plus proches en prix qu'avant la hausse »* (Boulay, 2011, p. 340).

Dès lors, quelles peuvent-être les hypothèses explicatives des phénomènes de hausse et de baisse des prix immobiliers ? Peut-on considérer que ces évolutions ne sont pas erratiques mais qu'elles sont le reflet d'un nouvel ajustement des stratégies d'acteurs pour s'adapter à un nouvel état de fait ? *« Si les prix sortent du tunnel de Friggitt dans lequel ils étaient depuis 1965 jusqu'à 2000, c'est peut-être que les facteurs qui expliquaient le niveau général des prix pendant quatre décennies ne jouent plus »* (Boulay, 2011, p 350 - 351). Reste à trouver s'il est possible d'identifier d'autres facteurs explicatifs. Si nous admettons qu'il n'existe pas de « juste prix », donc de mécanismes de détermination des prix qui prendraient la forme de « loi universelle », l'intérêt central de la recherche sur ce sujet se déplace des modes de régulation des prix aux manières dont les acteurs intègrent cette indétermination dans leurs comportements. Quels outils méthodologiques adopter pour observer ces comportements ? Faut-il abandonner tous les concepts méthodologiques de la théorie néoclassique ? Selon nous, non, en particulier en ce qui concerne l'hypothèse comportementale de rationalité de l'acteur.

### La rationalité de l'acteur

Nous maintenons le postulat que les acteurs agissent de manière rationnelle. Pour reprendre la définition de Maurice Allais, *« un homme est réputé rationnel lorsque : a/ il poursuit des fins cohérentes avec elles-mêmes ; b/ il emploie des moyens appropriés aux fins poursuivies. »* (Allais, cité par Brochier, 2013) Les acteurs développent des stratégies d'action et les font évoluer pour

s'adapter à leur contexte temporel et spatial. C'est pourquoi les comportements économiques et sociologiques sont forcément contingents. L'individu s'insère dans une société, dans un groupe social et ses actions y sont fluctuantes. « L'Homme social » adapte son comportement en fonction d'une multitude de facteurs qu'il est trop complexe de tous connaître et d'intégrer dans un modèle unique.

Nous avons vu précédemment que, dans le modèle néoclassique, les conduites qui s'écartent du comportement attendu d'un acteur sur un marché s'interprètent comme une aberration. Cette aberration se répercute sur les prix (elle les « déséquilibre ») et devient par là-même visible pour les agents. Dès lors, ils sont supposés modifier leur comportement, ce qui fera de nouveau tendre l'offre et la demande vers un état d'équilibre. D'autres auteurs considèrent que tous les comportements sont rationnels. Il n'est donc plus question de parler « d'aberrations » ou de comportements « irrationnels » des acteurs. Toutefois, pour permettre au chercheur de se positionner de la sorte, son cadre d'analyse doit lui permettre d'intégrer toute la complexité des stratégies d'action possibles de la part des acteurs. Ainsi, il est tout à fait plausible que dans un contexte de crise financière et de baisse des taux d'intérêt comme c'est le cas au tournant des années 2000 - 2010, le fait d'investir dans la pierre alors même que les prix immobiliers ont flambés n'est pas forcément aberrant ou irrationnel. En effet, la société contemporaine se caractérise par une forte préoccupation sécuritaire, qui n'est pas seulement physique, mais naît également d'une peur du chômage, de la précarité, du recul de l'Etat providence, de la crise des identités sociales (Tapie, 2014, p 61). La propriété foncière et immobilière apparaît pour les ménages comme un gage de sécurité physique et financière très fort (cette confiance dans « la pierre » peut parfois engendrer certaines désillusions, notamment lorsque les accédants anticipent mal le montant des travaux et des impôts à leur charge une fois installés dans leur maison ou leur appartement). Dans ce contexte, la déconnexion des années 2000 entre prix immobiliers et revenus des ménages ne permet pas mécaniquement de conclure à une bulle spéculative (Tranoy, Wasmer, 2013, p. 5).

Ainsi, il nous paraît essentiel d'adopter une méthode de recherche qui prenne en compte qu'un marché est avant tout « *la résultante des décisions d'une multitude de personnes, dont il traduit les humeurs et les comportements dominants, ou majoritaires* » (Guerrien, 2013). L'élément central pour comprendre ce qu'est un marché n'est pas le prix, ce sont les comportements des acteurs. Nous voyons donc émerger l'importance, pour comprendre les marchés fonciers et immobiliers, de ne pas uniquement s'arrêter sur l'analyse purement quantitative des prix, mais également d'intégrer la nature du jeu des acteurs impliqués dans les marchés. Dit en termes économiques, les actions des acteurs, c'est-à-dire les faits sociaux, ne sont pas des variables exogènes mais bien des variables endogènes au modèle économique. Par conséquent, nous ne considérons pas *a priori* la hausse des prix immobiliers et fonciers des années 2000 comme le reflet d'une aberration sur les marchés qui provient d'un comportement mimétique des acteurs, au mépris de toutes considérations économiques. La hausse des prix immobiliers peut tout autant provenir d'une évolution de la place que les individus accordent au logement dans la société. Cela ne veut pas pour autant dire qu'il n'existe aucune structuration institutionnelle et économique qui assure la régulation des marchés fonciers et

immobiliers, mais simplement que cette régulation n'est pas l'œuvre d'un marché personnifié<sup>6</sup> qui fait que les prix tendent toujours à retourner vers un équilibre<sup>7</sup>. C'est pourquoi, lorsque nous évoquons l'idée de régulation des marchés, nous ne parlons pas exclusivement de contrôle des prix, mais d'actions qui contribuent à restructurer les manières dont les acteurs interagissent dans un système. Nous postulons donc que pour comprendre ces marchés, il est indispensable d'analyser au préalable les processus d'interactions entre les différents acteurs impliqués.

## **Le marché comme structure sociale**

La construction et le renouvellement de la ville relève à la fois de phénomènes politiques, économiques et sociaux. « *Tout système de territoire est indissociablement un système d'acteurs, avec ses coalitions, ses contradictions, ses tensions et ses intérêts tacitement partagés. Les territoires (y compris le périurbain) ne se font pas contre la volonté des pouvoirs publics, locaux ou centraux* » (Roux, Vanier, 2008, p. 69). Ces chercheurs font ici émerger trois points essentiels.

En premier lieu, une étude qui porte sur un territoire particulier, quel que soit le sujet, s'inscrit dans une analyse systémique. En effet, un territoire est constitué d'une multitude d'acteurs. Les actions des uns influencent en retour les actions des autres. Autrement dit, les acteurs sont interdépendants et, « *à partir du moment où les décisions des acteurs sont interdépendantes, elles peuvent former système* » (Reynaud, 1997, p 6). Dès lors, une analyse qui aborde un phénomène spatial (comme c'est le cas pour l'analyse des marchés immobiliers, qui sont par définition localisés) uniquement sous l'angle de ce qui s'y passe sur un marché d'offres et de demandes n'aborde que partiellement le problème. Dès lors, comment adopter un cadre d'analyse qui permette de comprendre les règles qui cadrent les relations sociales ? En quoi cette analyse du système d'acteurs permet-elle ensuite de comprendre les phénomènes spatiaux, c'est-à-dire ce que produit le système (en l'occurrence, pour ce qui nous intéresse dans ce travail, des logements neufs) ?

Le second point mis en évidence par Roux et Vanier est qu'une multitude d'acteurs intervient dans ce « *système de territoire* ». Ces acteurs ont des comportements divers et font des choix qui varient dans le temps. Toute la question est alors de savoir comment se fondent ces choix et « *comment une diversité de groupes hétérogènes par leur fonction peut-être intégrée dans une totalité capable de maintenir sa cohésion à travers le temps, en s'adaptant sans se dénaturer, à des situations partiellement imprévues ?* » (Canguilhem, 2011).

Enfin, les pouvoirs publics, État ou collectivités locales, sont des acteurs à part entière. Quel est le rôle de l'autorité publique par rapport aux autres acteurs du système ? Doit-elle :

- imposer un pouvoir central seul capable d'organiser le tout ?

---

<sup>6</sup> Il devient ainsi impossible de dire, comme le font régulièrement certains médias, que « les marchés imposent » ceci ou cela. Ces marchés n'existent que parce que des acteurs y défendent des intérêts et y interagissent pour les défendre. Autrement dit, ce sont des construits sociaux.

<sup>7</sup> Précisons que cela ne veut pas dire que les phénomènes purement spéculatifs et mimétiques n'existent pas.

- soutenir les acteurs qui n'ont pas les moyens de défendre seuls leurs intérêts ?
- jouer avec les règles en développant des stratégies de coopération et de compétition pour atteindre ses propres objectifs ?
- être garant de l'intégrité du tout, c'est-à-dire maintenir une structuration minimale du système pour qu'il n'explose pas sous les intérêts contradictoires ?

### L'acteur, le marché et le système, tentative de définition générale

Notre ambition n'est bien entendu pas d'analyser le « système territorial » lyonnais dans son ensemble, ce qui impliquerait d'intégrer des objets bien plus larges que les questions foncières et immobilières. Nous nous focalisons sur un objet plus restreint : le marché immobilier résidentiel neuf dans l'agglomération lyonnaise. Nous venons de voir que les marchés sont des constructions sociales dans lesquelles les rapports entre individus ne peuvent pas être étudiés uniquement par l'intermédiaire des prix. C'est également le constat qu'avait fait Christian Topalov, avec d'autres termes, dans son étude sur les promoteurs immobiliers : *« la notion centrale de marché se révèle être une apparence qui, comme tout phénomène empirique, révèle et masque à la fois des processus plus profonds »* (Topalov, 1973, p. 144). Il s'agit donc pour nous de *« théoriser l'activité économique comme fait social dans lequel les modes de coordination à l'œuvre sont divers et ne se réduisent pas à celui organisé autour de l'information véhiculée par les prix de marché »* (Steiner, 2005, p. 33).

**Nous définissons donc le marché comme un espace théorique de concurrence socialement organisé. Un marché est inextricablement lié à la dynamique des échanges de natures économiques et politiques entre acteurs qui le compose.** C'est pourquoi, pour comprendre les marchés du logement neuf, il est essentiel de se pencher sur les comportements d'acteurs. L'ensemble peut s'analyser sous la forme de ce que Michel Crozier et Erhard Friedberg nomme un « système d'action concret » : *« un système d'action concret ne peut être opposé à un marché, il l'englobe toujours. Tout système d'action concret constitue un marché dans la mesure où il définit et structure un espace de concurrence et d'échange négocié autour de l'achat/vente de comportements rares dont les participants ont besoin et qui, pour persister, a lui-même besoin d'une régulation qui se crée par marchandage »* (Friedberg, 1992, p. 550). Un marché est donc avant tout la résultante d'un système humain, c'est-à-dire un champ structuré qui regroupe une multitude d'individus ou de groupes organisés (que nous appelons « acteurs ») qui tissent entre eux une multitude de liens. Un système d'action concret ne peut se maintenir que parce que les acteurs qui le compose ont des conduites structurées et interdépendantes (ce qui n'empêche pas les rapports de force). Le terme peut aussi bien être utilisé pour désigner une organisation formelle (par exemple le Grand Lyon), qu'un marché ou une société dans son entier, donc des ensembles très structurés ou beaucoup plus diffus. Ces systèmes ont pour point commun de ne pas être de simples agrégats, ils ont un minimum de structurations (de règles plus ou moins explicites, écrites ou non) qui les maintiennent en place.

Un système est à la fois une forme organisée qui a du sens pour les acteurs qui en font partie, mais il est également une simplification de la réalité, un concept de cadrage d'un phénomène que le



chercheur place dans un ensemble délimité afin de le rendre compréhensible. C'est pourquoi entre une délimitation formelle (une entreprise, une organisation syndicale, une commune, un Etat...) et le système étudié par un chercheur il peut y avoir des différences. Le système du chercheur ne correspond pas forcément à une organisation « instituée » et formelle. Ainsi, comprendre un marché nécessite de prendre en compte les interactions sociales qui sont structurées par des « *dynamiques de l'action organisée* » (Friedberg, 1997, sous-titre de l'ouvrage). Dès lors se pose de nouvelles questions : **comment comprendre et rendre intelligible la structuration de ces dynamiques dans le domaine qui nous intéresse, celui de la promotion de logement ? Quelles sont les différentes formes que peut revêtir la régulation du système (impositions fermes, négociations, arrangements inter-individuels...) ? Comment analyser le produit des différentes formes d'interactions entre acteurs, c'est-à-dire la réalisation de logements dans l'agglomération lyonnaise ?**

### La question du déterminisme social

Nous avons évoqué les travaux de Guilhem Boulay sur les marchés immobiliers dans l'aire urbaine de Marseille - Aix-en-Provence pour justifier notre non recours aux approches théoriques néoclassiques pour étudier les marchés immobiliers et pour tendre vers une notion plus ancrée dans le contexte spatial et temporel de l'étude. Pour cela, Guilhem Boulay s'est tourné vers la sociologie durkheimienne et vers les travaux de Maurice Halbwachs. Il justifie ce choix par une critique du concept de rationalité de l'acteur. Selon lui, il faut abandonner « *ce que Durkheim nomme le « postulat anthropocentrique* ». [...] *Il ne faut pas entendre par là que la sociologie délaisserait l'humain mais seulement qu'elle renonce à une méthode individualiste : les faits sociaux ne sont pas déductibles de la seule autonomie rationnelle et donc de la liberté du sujet* » (Boulay, 2011, p 354). Ainsi, pour Guilhem Boulay, considérer que les acteurs sont rationnels et adopter l'individualisme méthodologique mènerait forcément vers la simplification faite par certains économistes néoclassiques, qui les empêchent d'analyser certains problèmes dans toutes leurs dimensions. Il s'agit selon nous d'un raccourci ; l'individualisme méthodologique « *n'implique nullement une représentation atomiste des sociétés ; elle prend les individus comme insérés dans un système social, ensemble de contraintes au sein duquel leurs actions se déroulent.* » (Valade, 2013). L'individualisme méthodologique n'implique pas de réduire les acteurs à de simples « agents économiques ».

Selon nous, le choix méthodologique entre holisme et individualisme méthodologique n'est pas le plus important. Aucune des deux approches n'a plus la capacité que l'autre d'atteindre la découverte d'une vérité qui existerait en elle-même. Il n'est par conséquent pas possible de se fixer l'objectif, comme le fait Guilhem Boulay, de « *proposer une théorie de la rente géographique [...] capable d'expliquer la totalité d'une région* » (Boulay, 2011, p. 378). Selon cette approche, étudier la place et le rôle d'un acteur (le Grand Lyon dans notre cas) reviendrait à réfléchir à la façon dont il intériorise les mécanismes générateurs des systèmes dans lequel il est inséré. Les actions et discours des acteurs deviennent des habillages différents d'une même structure qui les génère. Le chercheur considère dès lors que les acteurs sont insérés dans des modalités de fonctionnement qui les dépassent.

Autrement dit, la régulation du système d'acteurs relève d'un déterminisme sociale. Elle s'effectue sur le mode d'une « machine sociale cybernétique ». C'est ce que l'on retrouve par exemple chez Topalov lorsqu'il postule l'existence d'une « *régulation sociale, qui détermine simultanément les stratégies des acteurs et par conséquent leur configuration particulière, observable historiquement* » (Topalov, 1973, p 20).

En sociologie et en économie, plusieurs travaux ont été menés en France autour des années 1970-1980 en aillant pour objectif de comprendre les facteurs qui expliquent la formation d'une « rente foncière » ainsi que pour analyser la distribution et l'appropriation de cette rente par les acteurs des marchés. Ces travaux s'inscrivent alors (ouvertement ou non) dans ce que Christian Topalov nomme « l'école française de sociologie urbaine marxiste » (Topalov, 2013, p. 2), faisant une large place aux processus sociaux de production de la ville. Cette approche nécessite d'identifier clairement les facteurs qui contribuent à créer cette rente, définit par Jean-Louis Guigou comme « *le revenu du propriétaire foncier, en même temps que le prix payé par le locataire pour avoir le droit d'utiliser les facultés productives du sol* » (Guigou, 1982, p. 1). Les travaux « néo-marxistes » (nous reprenons les termes utilisés par Jean-Louis Guigou (1982, p. 552) et par Jean-Jacques Granelle (2009, p. 95)) font ressortir l'idée que la rente versée aux propriétaires provient dans une très large partie de surplus financiers produits par la société dans son ensemble, non pas par le propriétaire. Il revient donc au chercheur de comprendre quels sont les différents processus sociaux à l'origine de ces surplus, ainsi que de comprendre quel(s) acteur(s) se les approprient. Pierre-Henry Derycke note que les premières recherches sur la rente foncière décrivait ce surplus comme « *un surplus différentiel de fertilité et/ou de localisation des terres, surplus approprié par la classe des propriétaires fonciers, alors dominantes dans les sociétés agraires* » (Derycke, 1982, p. 553). Marx lui-même avait commencé à compliqué la chose en remarquant « *très justement que la fertilité résulte simultanément d'éléments naturels (rente différentiel un) et de la mise en œuvre de doses variables de travail et de capital (rente différentiel deux). Dès lors, [...] si d'autres facteurs interviennent dans les processus de production, à côté de la terre, du travail et du capital (par exemple l'innovation technologique), de nouvelles catégories de rentes apparaissent et il sera bien difficile de démêler ce qui ressort de la rente foncière de ce qui relève des autres surplus* » (Derycke, 1982, p. 554). Les auteurs en arrivent à des explications qui deviennent immanquablement très complexes, où ils multiplient les facteurs explicatifs de la formation de la rente foncière. C'est le cas pour Guilhem Boulay : « *une fois identifiée l'adéquation d'une explication rentière de la forme des prix, sous forme de rente immobilière plancher, de rente de monopole, de comblement de rent gap et de rente de situation, il reste à en prouver le caractère « d'opinion »* » (Boulay, 2011, p. 429). Il devient indispensable de multiplier les « *concepts que l'on dit traditionnellement économiquement déterminés et d'autres que l'on dit sociologiquement déterminés [...] pour penser la différenciation spatiale de la formation des prix immobiliers en période de hausse* » (Boulay, 2011, p. 470).

Pour nous, ces difficultés rencontrées par les recherches qui tentent d'expliquer les facteurs productifs de la rente foncière sont du même ordre que celle rencontrées par les approches relevant de la

théorie économique néoclassique, à savoir qu'elles ont pour base des hypothèses ontologiques et épistémiques du même ordre, qui relèvent des constructions post-positivistes. Ces dernières postulent que le réel existe en soi. S'il n'est pas connaissable dans l'absolu, le chercheur peut néanmoins s'en approcher (la « vérisimilitude » de Karl Popper) et peut proposer un modèle général de fonctionnement du monde physique et social (qui tiendra tant que son énoncé n'est pas réfuté par les études suivantes). Autrement dit, ces deux approches des marchés immobiliers (théories de la rente foncière et approche néo-classique) partagent une même conception de ce qu'est la connaissance scientifique. En l'occurrence, les approches néo-marxistes de la rente foncière et les approches néoclassiques ont pour hypothèse épistémologique commune que le réel existe en soi et qu'il est possible d'en comprendre les mécanismes. En revanche, ces deux théories ne partagent pas le même système d'idées, dans le sens où elles ne partagent pas les mêmes représentations concernant l'organisation et la régulation des attitudes et des comportements des groupes sociaux et des individus.

Ainsi, les auteurs dans le courant des études néo-marxistes sur la rente foncière n'ont bien souvent pas d'autre choix, pour rester cohérent avec leur positionnement épistémologique (il existe un réel en soi dont il s'agit de comprendre les mécanismes), que de multiplier les facteurs explicatifs des comportements observables jusqu'à rendre leurs modèles explicatifs ultra-complexes. Ces travaux peinent à donner des réponses générales sur la formation des prix immobiliers et fonciers car ils butent sur l'intégration des comportements individuels dans un modèle général préalable. De manière relativement similaire, les approches économiques néoclassiques peinent quant à elles à donner des réponses générales à la formation des prix immobiliers et fonciers car elles butent sur l'intégration des contingences sociales (liées au fait qu'un chercheur en sciences sociales inscrit forcément sa recherche dans un contexte spatial et temporel bien particulier) dans un modèle général préalable qui prend quasi force de « loi », celle « de l'offre et de la demande ».

Dans ces conditions, plutôt que de multiplier les paramètres déterminants (que ceux-ci relèvent de comportements individuels ou de faits sociaux) ou de simplifier à l'extrême la multiplicité des comportements humains dans une « loi de l'offre et de la demande », pourquoi ne pas prendre acte de notre incapacité à expliquer avec certitude les comportements des acteurs sur les marchés fonciers et immobiliers, et par conséquent notre incapacité à expliquer avec précision (et surtout à prédire) la formation des prix ? Selon nous, tout résultat obtenu est forcément contingent spatialement et temporellement, donc indéterminable de façon certaine : *« l'analyste n'a plus à prédire ce qui va arriver, ni, du haut de sa « science », à juger les faits que son analyse met en évidence, ni, encore moins, à élaborer le « bon » modèle de fonctionnement qui, grâce à son caractère scientifique s'impose en quelque sorte de lui-même. Son rôle est plus modeste, et probablement plus difficile. [...] D'une part produire une connaissance concrète de la réalité humaine sous-jacente au contexte d'action analysé et, d'autre part, assister les intéressés à la fois à se situer par rapport à cette connaissance, à en tirer des conséquences et donc à les intégrer dans leurs pratiques en les modifiant »* (Friedberg, 1997, p. 31-32). Dans cette citation, le terme de réalité « humaine » est

essentiel pour notre positionnement épistémologique, puisque dès lors, n'est connaissable que l'expérience humaine active. C'est à partir de cette dernière que le chercheur est en capacité de formuler des propositions sur les éléments structurants les comportements humains. C'est pourquoi nous avons fait le choix de réaliser ce travail de thèse par une entrée par les jeux d'acteurs, et donc de parler de « dynamiques de promotion immobilière » plutôt que de « marchés immobiliers neufs ».

Une telle approche par les dynamiques d'acteurs nous évite notamment d'avoir à introduire dans l'analyse une variable explicative ouverte, difficilement descriptible avec précision et quantifiable, tel un aveu de l'impuissance du chercheur à trouver la clef de son problème. C'est par exemple ce qu'a fait Guilhem Boulay à la fin de sa thèse en introduisant le concept de « rente d'opinion » (Boulay, 2012, p. 444). On retrouve un élément similaire chez Christian Topalov qui constate qu'il existe un « *facteur psychologique* » important qui fait que certains promoteurs ont un goût du risque plus ou moins prononcé. Ce facteur limiterait l'ajustement rapide des actions des promoteurs immobiliers aux règles qui leurs imposent une série de contraintes. Pour autant, « *on ne peut pas [...] admettre la prépondérance du « facteur psychologique » dans la définition des politiques immobilières, c'est-à-dire renoncer à tout effort d'explication* » (Topalov, 1973, p. 152). Nous sommes d'accord avec cette dernière affirmation, tout en pensant qu'il est préférable d'annoncer d'entrée que cette explication est forcément contingente et que, si elle décrit une réalité, elle s'arrête à une réalité applicable à un instant donné, dans un endroit donné, et telle qu'elle est construite par les acteurs impliqués dans les jeux d'acteurs qui la constituent.

## **Analyser la portée des politiques publiques**

### Etudier le rôle des politiques publiques

Dans ce travail, lorsque nous évoquons une ou des politiques publiques nous parlons des actions entreprises par l'Etat, par les collectivités territoriales ou par les Etablissements publics de coopération intercommunale, afin d'agir sur la structuration d'un domaine particulier (le logement, l'urbanisme, l'environnement, le foncier, etc.). Nous considérons que l'élaboration et l'application des politiques publiques ne constituent pas un processus purement technique d'élaboration d'objectifs politiques puis de transformation en programme d'actions, c'est un processus inclus dans un contexte social. En matière de politiques d'urbanisme, il est par exemple évident que les plans d'urbanisme et les actions en matière d'aménagement urbain (aménagements d'espaces publics, construction d'équipements publics, de biens immobiliers, etc.) contribuent à structurer la façon dont la ville se construit, mais ce ne sont pas seulement ces actions qui font la ville, c'est la résultante d'un jeu d'acteurs plus large, dans lequel sont impliqués une multitude de personnes et d'organisations (Healey, 2006, p. 65). Aucun système n'est totalement indépendant, il y a forcément des interactions entre systèmes. Par exemple, les acteurs qui élaborent et veillent à l'application des plans d'urbanisme ne sont pas les mêmes que les acteurs sur lesquels ils agissent. Ainsi, pour étudier une politique publique, nous partons du principe qu'il faut également prendre en compte les manières dont les acteurs (personnes physiques et personnes morales) affectés par cette ou par ces actions entreprises par une collectivité

publique interagissent afin d'articuler et d'ajuster leurs intérêts. Il pourra ainsi apparaître qu'une politique publique joue un rôle primordial dans les relations entre acteurs, mais aussi que d'autres modes de régulation, plus ou moins explicites, existent également.

Cette multitude d'acteurs (donc d'actions) et de systèmes confronte forcément les projets politiques à un risque d'échec des politiques publiques. Ainsi, en matière d'urbanisme, la ville peut sembler se faire contre les objectifs fixés par l'autorité planificatrice, ce qui contribue à créer un sentiment d'impuissance face aux évolutions réelles de la ville. Comme le souligne Barry Needham, certains voient dans ces différences entre objectifs publics et réalisations concrètes une « *croyance qui s'est érodée dans un intérêt public supérieur qui éclairerait la décision d'accorder ou de refuser l'autorisation de construire. A sa place s'est installée une double manière de contrôler le développement urbain, qui doit être un facilitateur du développement territorial, avec la négociation comme moyen pour les autorités locales de réaliser les équipements et infrastructures qu'elles n'ont plus les moyens de financer. Pour un professionnel qui adhère toujours au principe d'intérêt public, cette évolution est démoralisante et contribue à une perte de contrôle* » (Needham, 2014, p. 219, citation de Booth, 2003, p. 183).

Nous considérons que les évolutions inattendues ou non désirées par les collectivités publiques ne se font contre aucune volonté particulière. Comme le souligne la citation d'Emmanuelle Roux et Martin Vanier mentionnée précédemment, s'il y a étalement urbain ou ségrégation urbaine, ce n'est pas contre la volonté d'une quelconque autorité en charge de gouverner, de planifier et de réguler une portion de territoire. « *L'expansion urbaine ne se fait pas contre la régulation, ni en dehors de celle-ci : c'est précisément la régulation qui cadre l'expansion périurbaine. La régulation n'est pas monolithique, il y a inévitablement des contradictions dans ses manifestations, entre son discours, ses programmes d'action et ce qu'elle autorise sans dire. La régulation reflète, habille et synthétise les contradictions des (et entre les) acteurs du système d'économie politique* » (Guarnay, Albrecht, 2008, p. 188). Ce que mettent en avant Maurice Guarnay et David Albrecht, deux économistes de l'école de la régulation qui ont travaillé sur les questions de modes de production de la ville, c'est de nouveau le caractère systémique du développement et de l'aménagement urbain. Le développement urbain découle des multiples jeux de pouvoir qui s'y déroulent et cadrent son évolution plus que de la volonté d'un ou plusieurs acteurs de contrôler l'ensemble du développement. La régulation n'est qu'une synthèse de multiples contradictions qui existent au sein du système.

Needham et De Kam ont montré que les échanges de biens fonciers reposent sur la construction d'une confiance mutuelle entre les différents acteurs impliqués. Or, « *les relations de confiance ne sont habituellement pas transparentes : demander de la transparence peut compliquer l'acquisition de terrains constructibles pour les constructeurs de logements sociaux* »<sup>8</sup> (Needham, De Kam, 2008, p. 2874). Cet élément nous indique que là où il semble que le comportement des acteurs apparaît

---

<sup>8</sup> Traduction personnelle de « *relationships of trust are usually not transparent : requiring transparency might make it more difficult for the providers of social housing to get building land* »

comme déterminé par leur environnement, notamment par des politiques publiques qui semblent inadaptées car semblent rendre le fonctionnement des marchés non transparents<sup>9</sup>, il peut en fait s'agir d'actions délibérées de la part des acteurs. Cela incite à toujours garder à l'esprit la question suivante : **là où des dysfonctionnements semblent causés par une politique publique inadaptée, peut-il en fait s'agir de choix délibérés de la part des acteurs pour jouer avec (ou contre) les législations et les politiques publiques mises en place ?**

Cela ne signifie ni que les règles organisationnelles et les rapports de domination disparaissent, ni que nous disons que les règles de droit et l'action publique ont peu d'importance. Au contraire, elles sont au centre du jeu organisationnel car elles constituent des ressources plus ou moins mobilisables (ou à l'inverse des contraintes), qui influent sur les capacités de chacun des acteurs à agir pour tendre vers les orientations qu'ils se sont fixées. Nous définissons le terme de « ressource » comme « *des atouts qui, dans une situation donnée, permettent [à un acteur] d'élargir sa marge de liberté* » (Crozier, Friedberg, 1977, p. 73). Pour Crozier et Friedberg, l'inventaire des ressources « *dont un acteur peut disposer du fait de sa situation sociale globale [...] permettra de préciser et d'introduire dans l'analyse les inégalités entre acteurs* » (Crozier, Friedberg, 1977, p. 74). Toutefois, « *il ne suffit pas de regarder les ressources à la disposition des acteurs. Encore faut-il que celles-ci soient mobilisables dans la relation spécifique, et qu'elles soient pertinentes par rapport aux objectifs de l'autre* » (Crozier, Friedberg, 1977, p. 77). Autrement dit, des contraintes existent, qui peuvent limiter la capacité des acteurs à mobiliser les ressources nécessaires au déroulement optimale de leurs activités. Ainsi, « *pour l'analyse stratégique, [les attitudes]<sup>10</sup> ne sont plus l'expression d'une réaction ou d'un bilan en fonction d'une expérience passée, mais correspond à des orientations stratégiques que des acteurs sociaux ont adoptées en tenant compte de leurs possibilités et ressources ainsi que des contraintes qui pèsent sur eux* » (Crozier, Friedberg, 1977, p. 468).

En choisissant une entrée par les dynamiques globales d'action organisée plutôt que par une politique ou une action publique particulière, nous adhérons également aux propos des historiens Jean-Luc Pinol et François Walter : « *il est souvent plus aisé d'observer les grands projets urbains où le nombre des intervenants est plus réduit que les espaces qui résultent d'une multiplicité d'opérations successives, parfois contradictoires, dont le sens général se lit avec plus de difficulté et dont les traces sont plus dispersées et plus délicates à interpréter. Pour autant, il ne faut pas négliger la fabrication de cette ville ordinaire, qui, pour être le fait d'interventions plus modestes, n'en est pas moins fondamentale. Dans ce cadre s'édifie l'essentiel du parc de logements qui conditionne la vie quotidienne des citoyens.* » (Pinol, Walter, 2012, p 279). Une telle approche permet de rester ouvert à l'hétérogénéité des acteurs et de leurs pratiques, y compris celles qui se déroulent dans le cadre de la « ville ordinaire », ou de ce que les urbanistes appellent plus régulièrement « le diffus ». Il s'agit bien

---

<sup>9</sup> Selon la logique néolibérale qui préconise la « transparence des marchés », c'est-à-dire que la nature des échanges et le prix des biens échangés soient connus de tous afin de garantir l'adaptation du comportement des acteurs en cas de déséquilibre entre l'offre et la demande.

<sup>10</sup> Dans ce travail, nous utilisons plutôt le terme de « comportements ».

dans ce travail d'étudier l'influence des politiques publiques, mais par une approche qui par laquelle nous n'oublions pas « *qu'entre ces initiatives et leur « application » sur le « terrain » s'interposent les médiations multiples et complexes des régulations locales qui décideront de ce qu'il adviendra dans la réalité* » (Friedberg, 1997, p. 193).

### Les règles et la régulation

A la suite d'Erhard Friedberg, nous considérons que les règles « *ne sont ni des contraintes pures ni seulement, pour employer le vocabulaire des économistes, des coûts imposés par l'un des participants aux autres pour égaliser un peu les échanges, ni non plus des règles purement contractuelles conformes aux intérêts mutuels des participants et explicables, de ce fait, par une pure rationalité instrumentale. [...] Les règles sont le fruit d'une négociation à travers laquelle sont échangés les comportements dont les uns et les autres ont besoin pour poursuivre ou réaliser leurs entreprises. Cette négociation n'a pas besoin d'être formalisée ou explicitée. [...] Les règles sont donc toujours la conclusion toujours provisoire, précaire et problématique d'un rapport de force* » (Friedberg, 1997, p. 179 à 181). **Les règles sont donc le résultat d'un échange, d'un arrangement entre les acteurs en jeu**, ce qui n'empêche en rien cet échange d'être « *en règle général inégalitaire : loin de satisfaire également les attentes des parties concernées, il en avantage certains sur les autres et consolide de fait des inégalités entre elles* » (Friedberg, 2009, p. 21). **Ces échanges sont à la fois de natures économiques et politiques, ce qui explique qu'il n'y ait pas lieu d'opposer régulation économique (par les marchés) et régulation politique (par les politiques publiques).**

Appliqué à notre domaine, ce raisonnement permet aussi de ne pas présupposer que la hausse des prix immobiliers des années 2000 est forcément le reflet de comportements erratiques, ni que les acteurs qui ont participé à cette hausse sont mus par des forces qui prédéterminent leurs actions. « *Il faut renverser la démarche. Au lieu d'accuser les « imperfections du marché », il convient d'analyser comment concrètement les acteurs individuels et collectifs d'un espace de concurrence donné parviennent à construire leurs échanges et à rendre possible leur coopération conflictuelle. [...] Le « marché » n'existe pas - il n'y a que des marchés concrets* » (Friedberg, 1992, p. 552-553). Par « marché concret », Friedberg entend nous dire que parce que les marchés sont des structures sociales, ils sont forcément attachés à un lieu et à une époque donnée. Les marchés ne sont pas des données de nature, ils sont autant d'espaces d'interactions, de concurrences, de coopérations entre une multitude d'acteurs. Dit autrement, comme nous l'avons déjà évoqué, les marchés sont des « systèmes d'action concrets », des construits de l'expérience humaine au même titre que des systèmes *a priori* plus structurés tels que des organisations (entreprises, collectivités...) <sup>11</sup>. Comme

---

<sup>11</sup> Pour utiliser une autre terminologie, peu convoquée en urbanisme, cela inscrit notre recherche dans les « sciences de l'artificiel », qui considèrent que les organisations sociales sont des artefacts, c'est-à-dire des constructions humaines, qui ne sont pas créées par la nature. « *La préoccupation centrale des sciences de l'artificiel est alors de développer des moyens pour comprendre l'enchevêtrement de multiples projets humains évolutifs, leurs interrelations et leurs rapports avec des régulations perçues comme naturelles, en vue de la*

dans une entreprise, ce qui structure l'organisation n'est donc pas uniquement l'organigramme et les règlements (c'est-à-dire, à une autre échelle, les règles de droit), mais aussi les pratiques endogènes au système d'acteurs étudié, les interactions concrètes entre acteurs. Ainsi, toute action sociale émet un message normatif puisqu'elle est un facteur qui contribue à la régulation de l'ensemble. Erhard Friedberg qualifie ces règles de « règles endogènes » au système d'acteurs (Friedberg, 1992, p. 542). Jean-Daniel Reynaud utilise une terminologie différente et parle de « règles autonomes » au système d'acteurs, qu'il distingue des « règles de contrôle » (les règles de droit) (Reynaud, 1997, p. 211). Quant à Rémy Dormois, il parle de « règles d'action collective » (Dormois, 2004, le terme figure dans le titre de sa thèse). Dans ce travail, nous utiliserons la terminologie de Friedberg plutôt que celle de Reynaud. En effet, même si ce dernier précise que les deux formes de régulation (« autonome » et « de contrôle ») ne sont pas radicalement différentes (Reynaud, 1997, p. 32), la terminologie « autonome » tend à personnifier le système étudié, laissant penser qu'il s'auto-administre et possède ses propres règles, indépendamment des autres systèmes d'acteurs et des règles de contrôle. Nous reconnaissons toutefois que pour la clarté du propos du chercheur, il reste utile de séparer « règles endogènes » et « règles de contrôle », ce qui permet également ne pas avoir à parler de règles formelles et informelles.

Émergent ainsi des questions essentielles pour notre travail : **quel est le poids des « règles endogènes » au système d'acteurs par rapport aux règles de droit, en particulier, dans notre domaine, le droit des sols ? Quelles autres ressources la collectivité mobilise-elle pour moduler au mieux les règles endogènes en sa faveur ?** Par exemple, en quoi l'action foncière publique peut, à certains endroits, être considérée comme une action visant à établir un rapport de force favorable à la collectivité publique dans les négociations avec les promoteurs ? Agir de la sorte permet bien, dans ce cas, de modifier la perception des équilibres par chacun des acteurs, donc également les règles qui sous-tendent ces équilibres. Pour atteindre un objectif, nous ne présumons pas de la prégnance de telle ressource dans les mains de l'autorité publique (l'action foncière, le droit des sols, la fiscalité, les aides directes au logement...) par rapport à telle autre.

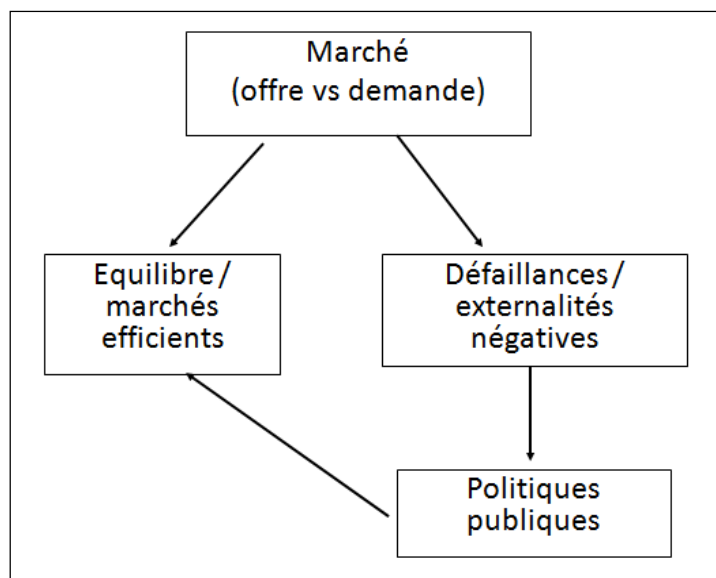
Avec cette approche, nous sommes également proches de la notion de « normes secondaires d'application » évoquée par Pierre Lascoumes (1992, p. 61). Il évoque également dans ce concept l'idée que c'est l'ensemble des phénomènes qui ont un caractère normatif (règles de droit et normes secondaires d'application) qui ouvrent « *un espace de jeu dans lequel on n'observe ni de dures contraintes toujours sanctionnées, ni une indétermination absolue des pratiques* » (Lascoumes, 1992, p. 70). Ainsi, nous n'aborderons pas l'analyse du droit des sols sous un angle juridique de « légal - illégal » ou de « pratiques formelles » - « pratiques informelles ». Nous aborderons le droit comme étant un des éléments structurants des marchés (ce que nous définissons comme des règles), donc une des ressources mobilisables ou des contraintes pour les acteurs, au même titre que d'autres politiques publiques.

---

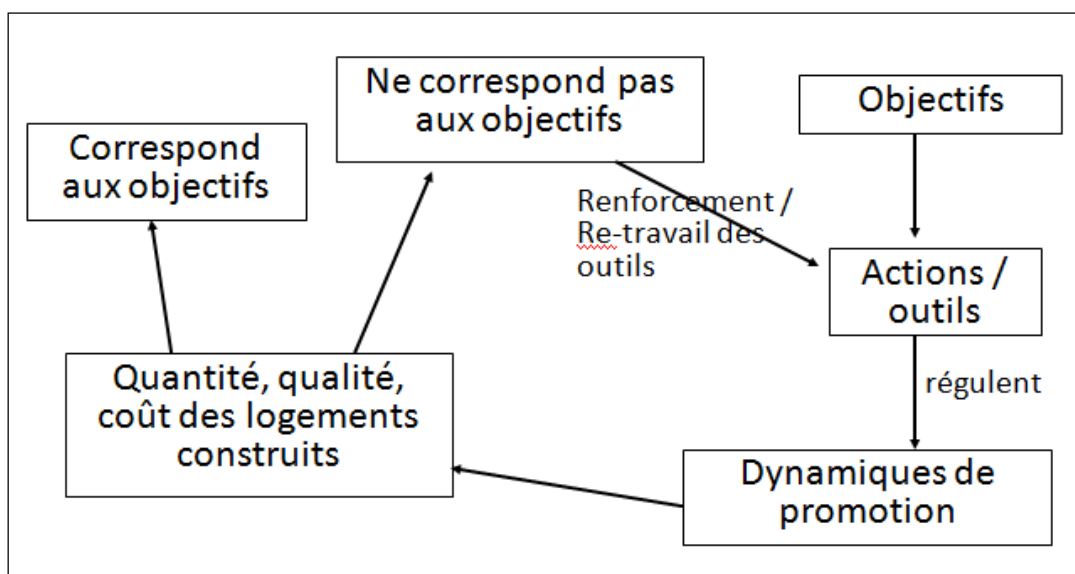
*conception d'artefacts évolutifs destinés à fonctionner dans des environnements eux-mêmes susceptibles d'évoluer » (Avenier, 2009, p. 56)*



En résumé, dans ce travail, nous ne nous inscrivons pas le schéma suivant, avec « le marché » et ses règles propres d'un côté, et l'action régulatrice de l'autorité publique de l'autre :



Notre approche se schématise de la façon suivante :



Ainsi la mise en place des règles ne peut pas se résumer à l'œuvre d'une personne qui les impose aux autres. Elle est avant tout la résultante d'un marchandage permanent : « *les règles [...] sont d'origine collective, elles tirent leur caractère contraignant du fait qu'elles sont les conditions d'une collectivité* » (Reynaud, 1997, p. 96). L'élément essentiel dans la régulation d'un système d'action concret n'est donc pas forcément la loi en elle-même, mais les règles en tant qu'elles « *définissent les stratégies gagnantes possibles que les participants peuvent poursuivre dans les « jeux » qui se déroulent au sein de l'organisation* » (Crozier, Friedberg, 1977, p. 106). Ces éléments expliquent

pourquoi Thierry Vilmin compare ce qu'il nomme le « système d'aménagement urbain » à un échiquier (Vilmin, 2008, p. 114), car le système dans sa globalité et les actions des acteurs de l'aménagement et de la promotion immobilière se structurent et se restructurent mutuellement en permanence, telle la stratégie des joueurs et la configuration du plateau lors d'une partie d'échec. Les acteurs jouent en permanence avec les règles et en retour, leurs actions font évoluer ces règles. C'est ce qu'illustre John Brunner dans le roman « la ville est un échiquier » : *« croyez-vous qu'un pion resterait sagement sur sa case, attendant de se faire prendre, s'il connaissait les règles du jeu et l'état de la partie ? C'est peu probable. Il se déplacerait discrètement sur une autre case moins exposée, ou bien, profiterait d'un moment d'inattention des joueurs pour sortir de l'échiquier et aller se déguiser en reine »* (Brunner, 1973, p. 346). Les participants qui ont la possibilité de modifier les règles afin de « pouvoir se déguiser en reine » le font. Le jeu des acteurs au sein d'un système apparaît donc éminemment stratégique et politique. Cela signifie que, d'une part, les acteurs adoptent des comportements qui permettent de résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés. Ces comportements sont donc orientés. Leur analyse permet d'identifier des régularités<sup>12</sup> qui n'ont de sens que par rapport aux stratégies des acteurs (que le chercheur peut analyser) (Crozier, Friedberg, 1977, p. 57). D'autre part, ces stratégies n'ont de sens que parce qu'elles s'insèrent dans un système d'acteurs, c'est-à-dire dans un construit constitué d'individus et/ou de groupes (qui ont chacun leur stratégie) inter-dépendants. Or, la dépendance a un corolaire, les rapports de pouvoir, définis comme *« des relations d'échange négocié à travers lesquelles chaque acteur cherche à « vendre » ses comportements aux autres aussi avantageusement que possible, tout en « achetant » aux autres au moindre prix les comportements dont il a besoin »* (Friedberg, 1997, p. 178). Les capacités d'action de chacun des acteurs dépendent non seulement des ressources de chacun d'entre eux, mais aussi largement des problèmes tels qu'ils sont posés au départ. C'est pourquoi les pratiques en urbanisme sont de plus en plus centrées sur l'élaboration de principes de gestion, sur la définition de projets à atteindre (émergence du concept « d'urbanisme de projet », importance du « projet d'aménagement et de développement durable » dans les SCOT et les PLU) et de stratégies de mise en œuvre. L'objectif est de faire en sorte que les acteurs impliqués aient l'impression que se dégage un projet commun partagé qui permet de mobiliser leurs ressources pour que tous tendent vers l'atteinte d'un but commun<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Dont nous venons de voir que certaines se transforment en règles écrites, clairement codifiées et rendues publiques, tandis que d'autres relèvent de règles intériorisées et partagées par les différents acteurs, sans pour autant que cette régulation renvoie à des règles clairement définies et « formalisées ».

<sup>13</sup> Friedberg note toutefois que si *« le projet (Reynaud, 1989), l'accord fondateur (Paradeise), les principes de justice (Boltanski et Thévenot) existent tous assurément, [...] ils ne sont pas [...] nécessairement premiers. [...] Ce qui est premier au contraire, c'est l'interdépendance, qui s'analyse comme un rapport de négociation asymétrique par lequel s'échangent des ressources entre des acteurs foncièrement inégaux et qui permet à certains « entrepreneurs sociaux » de s'affirmer aux autres et de devenir le moteur d'un processus d'agrégation et d'organisation d'intérêts »* (Friedberg, 1997, p. 285 – 286). Les acteurs, pris dans leurs actions, ont généralement *« tendance à surévaluer l'importance des objectifs et à négliger corrélativement le poids des contraintes »* (Friedberg, 1997, p. 383).

### Niveau de généralisation des résultats

L'échelle spatiale d'analyse, à savoir le Grand Lyon (et plus largement, l'agglomération lyonnaise), permet selon nous, malgré l'aspect monographique de ce travail, de généraliser une partie des résultats. En effet, les « acteurs du logement neuf » dans le Grand Lyon sont nombreux et, pour plusieurs promoteurs immobiliers et bailleurs sociaux, agissent également au niveau national. De plus, l'agglomération lyonnaise concentre des marchés immobiliers et fonciers dynamiques et tendus dans son centre, ainsi que des pôles secondaires de centralité, des quartiers de grands ensembles en difficulté, des quartiers d'affaires, de vastes zones commerciales, logistiques et/ou industrielles, des espaces d'habitat pavillonnaire en cours de densification et d'extension, des centres historiques protégés au titre du patrimoine national, voire mondial (au sens du patrimoine mondial de l'UNESCO), des petites et moyennes communes prises dans des logiques de périurbanisation, etc. Tous ces éléments permettent selon nous de prendre l'agglomération lyonnaise comme terrain d'analyse intéressant non seulement pour les acteurs lyonnais mais aussi pour d'autres agglomérations soumises à des logiques similaires.

Cette généralisation de nos résultats s'effectue par une montée en abstraction. Nous reconnaissons ne pas chercher à montrer tous les comportements existants, de la part de tous les acteurs impliqués dans la construction de logements neufs. Pour reprendre la métaphore du jeu d'échec déjà évoquée, ce n'est pas parce que durant toute une série de parties, un joueur ne réalise à aucun moment exactement deux fois le même coup, qu'il n'existe pas, en changeant d'échelle d'analyse, des actions généralisables (ce que nous nommons des règles), qui relèvent d'une même logique pour s'adapter à telle ou telle situation. Nous rejoignons donc Erhard Friedberg lorsqu'il affirme que *« ce n'est pas parce que les contextes d'action ne se laissent pas classer facilement qu'il faut se laisser aller à un relativisme radical et renoncer à analyser, à chercher à comprendre, à exercer sa raison pour trouver des régularités et pour démonter les mécanismes sociaux derrière le foisonnement des stratégies de comportement »* (Friedberg, 1997, p. 326). Il nous paraît important et épistémologiquement acceptable d'identifier les régularités qui apparaissent dans les comportements d'acteurs. Ainsi, même si au fil de la lecture de ce travail, le lecteur considère que certaines affirmations constituent des prises de position tranchées de notre part, elles sont bien à prendre comme une construction visant de rendre intelligible les dynamiques de promotion immobilière et l'influence que peuvent avoir les politiques foncières dans la régulation de ces dernières. Quant au caractère largement inductif de la méthode de recherche, elle laisse selon nous la porte ouverte à la découverte et à l'intégration de stratégies et de processus d'interaction imprévus.

D'autre part, nous avons aussi conscience que le fait de choisir le Grand Lyon comme échelle d'analyse induit un autre niveau d'abstraction, à savoir que lorsque nous parlons « d'acteurs », nous évoquons la plupart du temps des entités déjà organisées, qui peuvent être des entreprises (bailleurs sociaux, promoteurs immobiliers, entreprises de construction, etc.) ou des collectivités publiques (intercommunalités, communes). Ceci implique que nos résultats d'études peuvent donner l'impression que *« la possibilité de choix est localisée seulement au sommet des organisations,*

*comme si la réaction des organisations aux caractéristiques de leur environnement était « seulement » un problème de prise de décision stratégique et comme si les organisations étaient parfaitement soumises aux injonctions de leur sommet »* (Friedberg, 1997, p. 99). Nous sommes conscients de cette limite pointée par Erhard Friedberg et que la façon dont se positionne une organisation dans un système ne relève pas simplement de décisions prises par ses dirigeants ou par sa « *coalition dominante* » (Friedberg, 1997, p. 99). Dans un souci de lisibilité, puisque nous avons fait le choix d'étudier les dynamiques qui mènent à la production de logement dans un système territorial relativement large, nous n'entrerons pas dans le détail de la construction des prises de décision dans chacune des entités organisées dont nous parlons. Ceci ne nous empêchera toutefois pas de pointer certaines discussions, voire certains dissensus, que nous avons pu observer au sein du Grand Lyon, en particulier entre les services qui le compose.

Enfin, nous avons également conscience que le système que délimitent les dynamiques de promotion immobilière ne correspond pas aux limites administratives françaises, que ce soit celles des communes ou des intercommunalités. En faisant le choix de limiter notre analyse aux professionnels de la promotion de logements (donc essentiellement les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux), nous n'abordons qu'une partie des dynamiques de promotion et qu'une partie de l'influence des collectivités locales sur ces processus<sup>14</sup>. Étudier les dynamiques de promotion immobilière dans le milieu périurbain, dominées par un développement pavillonnaire, ne constitue pas l'objectif de ce travail, mais serait selon nous une base intéressante pour un autre travail de recherche à part entière, centré sur la question de la construction neuve de maisons individuelles par une entrée par les jeux d'acteurs.

### Questions de recherche

Dans ce travail, notre objectif n'est pas d'améliorer les théories existantes sur la formation des prix fonciers et immobiliers ou d'en proposer une nouvelle. Nous partons du postulat que ces prix se composent de différents coûts qu'il est possible de connaître. Surtout, ces coûts sont forcément pris en charge par un ou plusieurs acteurs. Nos questions centrales de recherche deviennent donc : **qui prend en charge les coûts induits par les projets de promotion immobilière ? En quoi les politiques foncières contribuent-elles à réorganiser la répartition de ces coûts ? Au profit et au détriment de quels acteurs s'effectue cette réorganisation ?**

De plus, puisque notre travail porte des politiques publiques locales, notre recherche vise également à apporter des éléments de réponse aux questions posées par Patrice Vergriete en conclusion de sa

---

<sup>14</sup> Une telle délimitation se justifie puisqu'elle correspond grosso modo aux limites du Grand Lyon. En effet, une majorité des promoteurs immobiliers rencontrés nous ont affirmés ne lancer des opérations qu'au sein des limites du Grand Lyon. Les communes et les agglomérations secondaires périphériques (Villefranche sur Saône, Vienne, Bourgoin-Jallieu) constituant, pour reprendre leurs termes, d'autres marchés, qui ne sont plus lyonnais mais ont leurs propres logiques de fonctionnement (Promoteurs immobiliers : entretien 5, 10/02/2012 ; entretien 12, 21/03/2012 ; entretien 14, 08/10/2012).

thèse en guise de pistes de recherche : « *Comment les promoteurs intègrent-ils dans leur stratégie économique et dans leur organisation la montée en puissance des autorités publiques locales ? [...] Quel impact cela a-t-il sur la production matérielle de la ville ?* » (Vergriete, 2013, p 283).

Derrière ces questions se trouvent des enjeux essentiels pour la cohésion d'une société. En effet, selon la façon dont les dynamiques de promotion se structurent, le curseur avantagera plus ou moins les personnes déjà en place (en particulier les propriétaires fonciers et immobiliers, mais aussi les locataires dans une certaine mesure) ou les potentiels accédants à ces mêmes espaces. **Nous tenterons de mesurer en quoi les politiques foncières locales telles qu'elles sont appliquées aujourd'hui dans le Grand Lyon contribuent à structurer ou non les questions d'accès au logement et à la propriété.**

Les collectivités publiques étant des acteurs majeurs qui contribuent à financer les coûts liés aux dynamiques de promotion immobilière et à pouvoir en toucher les fruits, nous nous interrogerons particulièrement sur l'impact des politiques foncières en matière de dépenses et de recettes publiques, donc leur impact pour le contribuable. De plus nous n'oublierons pas qu'une politique publique a pour but de tendre vers un objectif politique. **Nous étudierons donc également l'adéquation des politiques foncières avec les grands objectifs urbanistiques et environnementaux exposés dans les documents de planification** (dont les principaux sont : développer économiquement l'agglomération en maintenant une certaine mixité fonctionnelle ; maintenir une agglomération accueillante pour tous, en maintenant une mixité sociale ; limiter l'étalement urbain afin de protéger et de mettre en valeur les espaces agricoles et naturels).

## **Dispositifs d'analyse des jeux d'acteurs**

Pour répondre aux questions de recherche que nous venons d'exposer, nous avons adopté une posture qui a tout d'abord visée à comprendre le vécu des acteurs. L'objectif était, par une approche largement inductive, de progressivement « *reconstruire non pas la structure sociale générale, mais la logique et les propriétés particulières d'un ordre local, c'est-à-dire la structuration de la situation ou de l'espace d'action considéré en termes d'acteurs, d'enjeux, d'intérêts, de jeux et de règles du jeu qui donnent sens et cohérence à ce vécu* » (Friedberg, 1997, p. 304). Pour cela, nous avons continué de nous appuyer sur les grands principes méthodologiques développées dans le cadre de l'approche organisationnelle, en particulier développée par Crozier et Friedberg dans *L'acteur et le système* (1977), puis par Friedberg dans *Le pouvoir et la règle* (1997), qui reposent sur une recherche qui s'effectue en deux temps :

- un premier afin d'effectuer un « *voyage par l'intériorité* » (Friedberg, 1997, p. 313) des acteurs qui constituent le champ étudié ;
- un second pour interpréter les matériaux et les témoignages divers recueillis (pour notre part, en entretiens et par des observations au sein même du Grand Lyon), qui nécessite de retrouver une extériorité par rapport aux discours des acteurs, sous peine de se contenter de « *paraphraser à tout rôle les points de vue des acteurs de cet espace* » (Friedberg, 1997, p. 313) sans en faire

ressortir les dynamiques qui régulent leurs actions. Ce second temps passe par une mise en lumière des ressources qui sont entre les mains des acteurs et surtout, par un repérage des « zones » sur lesquelles ils concentrent particulièrement leurs efforts, ce qui permet de comprendre où se situent les enjeux qui mobilisent implicitement et explicitement les acteurs.

A ces deux temps nous en avons rajouté un troisième. Il vise à ne pas oublier que le but de cette thèse n'est pas « uniquement » d'analyser le fonctionnement d'un système d'acteurs et les interrelations qui s'y tiennent. Il s'agit aussi de comprendre quelle est l'influence des modes de régulation actuels des dynamiques de promotion immobilière sur la construction de logements neufs dans l'agglomération, à la fois en termes, de nombre de logements construits, de localisation, de prix et de population visée. Ceci nous permettra de comparer ces objectifs politiques avec nos conclusions, donc de voir si le Grand Lyon arrive globalement à atteindre ses objectifs politiques majeurs.

Précisons que cette recherche en trois temps ne constitue pas l'ossature de présentation de la thèse. Il s'agit de la méthode que nous avons utilisée lors de l'élaboration de ce travail. Le plan de présentation du travail final prend une autre forme, que nous présentons en fin de ce préambule. Avant cela, nous revenons sur les matériaux que nous avons composés et utilisés.

### Entretiens avec les acteurs des dynamiques de promotion immobilière

Afin d'identifier les acteurs impliqués dans les dynamiques de promotion et les questions essentielles à leur poser, nous avons réalisé une note de synthèse sur les marchés du logement lyonnais au début de ce travail de thèse (automne 2011). Elle permet d'identifier, d'une part, les principaux acteurs impliqués dans la construction de logements neufs dans l'agglomération lyonnaise<sup>15</sup>, donc des acteurs que nous avons rencontrés en priorité au début des entretiens que nous avons réalisés, d'autre part, les différents éléments qui influent sur la pratique de ces différents acteurs. Pour chacune des personnes rencontrées, notre objectif était d'obtenir des informations sur :

- les ressources qu'ils mobilisent pour mener à bien leur activité ;
- les contraintes auxquelles ils doivent faire face ;
- les stratégies qu'ils développent pour utiliser leurs ressources : rétention, partage, lobbying, publicité... ;
- les buts de cette utilisation : Quels types d'opération foncière et immobilière réalisent-ils ? Sur quels sites de développement ? Pour quels publics ? etc.

Du fait de notre volonté de laisser les personnes interviewées dérouler leur pensée et établir d'elle-même des liens entre les différentes ressources qu'elles mobilisent, tout en restant centré sur notre objectif de comprendre le rôle des politiques foncières, nous avons recouru à des entretiens semi-directifs. Ils se sont déroulés sur le lieu de travail des personnes rencontrées et ont duré entre 1h et 2h30.

---

<sup>15</sup> Nous présentons ces différents acteurs en ouverture de la première partie de ce travail.

Afin d'accéder aux personnes interviewées, nous avons d'abord bénéficié de notre position en tant que salarié du Grand Lyon (lettres de demandes d'entretiens signé par le Directeur de l'habitat et du développement solidaire urbain), puis nous avons ensuite utilisé la technique de l'enquête réputationnelle (« boule de neige »). Nous avons fait le choix de ne pas cacher aux acteurs rencontrés le fait d'être salarié du Grand Lyon, tout en précisant bien notre positionnement de chercheur lors des entretiens. Nous n'avons pas l'impression que ce positionnement particulier ait changé les discours des personnes rencontrées (en particulier les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux), qui ont parfois été très critiques et ont nommé directement des personnes et des opérations dans leurs déclarations (qui sont rendues anonymes dans ce travail). Il semble avoir été compris qu'il ne s'agissait pas d'une étude interne du Grand Lyon, mais bien d'un travail de thèse de doctorat.

Une autre question était celle de savoir si les interviewés n'allaient pas utiliser les entretiens comme une tribune auprès du Grand Lyon. Il s'avère que les promoteurs immobiliers comme les bailleurs sociaux, comme nous le verrons, ont déjà de nombreux moyens d'échanges, publics et non publics, avec les élus et les agents des collectivités locales. Si les acteurs rencontrés ont globalement cherché à défendre leurs positionnements, il nous semble que quelques entretiens ont également permis aux interviewés de « prendre du recul » et d'évaluer leur propre rôle dans un contexte plus global que leur « simple » activité quotidienne (comme en témoigne le fait que certaines personnes nous disent en fin d'entretien qu'elles ne pensaient pas que cela seraient si long et qu'il y aurait tant de choses à dire). Dès lors, notre objectif était atteint puisque « *l'important n'est pas de savoir si l'enquêté est sincère, mais quel(s) rôle(s) il joue, quand et pourquoi il considère devoir le(s) jouer* » (Gonthier, 2011, p. 52).

Nous avons également bien senti que nous nous trouvions en entretien face à des personnes de catégories sociales élevées (chefs d'entreprises, maires, cadres, notaires, banquiers, architectes) qui sont tous capables d'évaluer le nombre et le type d'informations qu'ils peuvent divulguer ou non sur leurs activités et qui, pour la plupart, sont habitués à verbaliser ce qu'ils font et ce qu'ils pensent. Ce type d'entretien, « *par rapport à des entretiens faits avec des classes populaires, [...] renverse l'asymétrie de la relation enquêteur – enquêté. Alors que l'enquêteur est souvent perçu comme celui qui sait et qui impressionne les enquêtés de classe populaire, une élite en entretien reste consciente de sa position sociale, et prétend dominer la situation, en garder le contrôle, souvent ne livrer qu'un discours officiel* » (Bréchon, 2011, p. 25). Pour sortir de ces discours officiels et découvrir en partie les logiques sous-jacentes, nous avons posé des questions parfois très spécifiques (sur une pratique, sur une politique publique), parfois à rebours des discours habituels. Ceci nous a permis de recueillir des avis généralistes sur le fonctionnement du système d'acteurs, mais aussi quelques discours plus personnalisés.

Enfin, la vision subjective du monde inextricablement liée au fait de réaliser des entretiens ne s'oppose pas selon nous à l'analyse « scientifique » des dynamiques de promotion: « *la perception du social transite par les consciences individuelles, où le social est trié, malaxé, pour déterminer des*

*comportements parmi des milliers possibles, c'est-à-dire pour choisir ce qui va être concrétisé et s'inscrire à son tour dans le social »* (JC Kaufmann, 2004, p. 60). Ce sont justement les points de vue subjectifs qui sont sollicités par le chercheur. Il s'agit de « *trouver en quoi [les acteurs] ont raison de faire, dire ou penser ce qu'ils font, disent ou pensent* » (Friedberg, 1997, p. 306). Ce positionnement du chercheur est essentiel car un promoteur immobilier, un bailleur social, un agent public, etc. est un « *constructeur social de la réalité* » à part entière. Comme tout autre acteur, quel qu'il soit, « *dans son microdomaine, il est un spécialiste imbattable* » (JC Kaufmann, 2011, p. 73) d'où l'intérêt des entretiens.

Afin d'avoir une vision de ces différents « microdomaines » qui influent sur les dynamiques de promotion, nous avons rencontré<sup>16</sup> :

- **quinze promoteurs immobiliers et six bailleurs sociaux**, car ces deux types d'acteurs sont les principaux promoteurs de logements dans l'agglomération lyonnaise. Il était indispensable de les rencontrer pour mesurer comment ils structurent leur activité (partie 1 de la thèse), puis comment les politiques foncières locales structurent ou non cette activité (partie 2) ;
- **cinq élus** (maires et/ou vice-présidents du Grand Lyon) et **treize agents publics d'Etat**, agents du Grand Lyon ou agents de communes membres du Grand Lyon. Le cœur de cette thèse étant d'étudier le rôle des politiques foncières, il était là aussi indispensable de comprendre les motivations politiques et techniques qui sous-tendent leur mise en place, leur maintien et leur éventuelle suppression ;
- **trois architectes**, afin de comprendre leurs visions des liens entre les promoteurs et les entreprises de construction, les manières dont les promoteurs s'adaptent ou non aux demandes de leur clientèle et la perception des règles de droit des sols par les architectes ;
- **quatre notaires**, en capacité de présenter les liens entre les promoteurs et les acheteurs, les choix effectués par les propriétaires fonciers ainsi que les modes de prospection foncière des promoteurs de logements ;
- **cinq banquiers**, avec qui nous avons échangé sur les différentes façons de construire financièrement un projet de promotion immobilière et, dans une moindre mesure, sur l'accès au crédit pour les particuliers ;
- **un aménageur**, afin d'aborder les liens et les frontières entre aménagement et promotion immobilière, les ressources à mobiliser pour contrôler une dynamique d'aménagement, ainsi que l'implication de l'autorité publique dans ces dynamiques ;
- **deux « experts » des marchés immobiliers**, dont le travail est de mettre en place et de gérer des observatoires, de faire des études spécifiques pour le compte des promoteurs immobiliers, des bailleurs sociaux et des collectivités.

Les entretiens ont été analysés selon la méthode « d'analyse de contenu », qui « *se concentre sur les contenus thématiques et/ou séquentiels des supports de communication. Il ne s'agit pas d'en faire ressortir ses règles de construction (l'analyse de discours) mais d'en faire ressortir les principaux*

---

<sup>16</sup> Certains des guides d'entretien sont reproduits en annexe de ce travail.



thèmes, leur récurrence, leur association, leur imbrication dans les différents contextes d'énonciation. L'objectif est alors de segmenter le texte et d'interpréter sociologiquement des catégories constituées à partir du découpage des entretiens » (Abrial, Louvel, 2011, p. 65). Pour cela, nous nous sommes aidés des logiciels d'analyse qualitative (dits CAQDAS, *Computer aided qualitative data analysis software*) « Sonal » et « Nvivo ». Nous avons donc codé nos entretiens, c'est-à-dire transformé nos données en une série d'unités séparées qui expriment les éléments essentiels des témoignages. Il s'agit donc d'une première phase d'analyse, pour laquelle nous avons établi au préalable un codage déductif avec des codes thématiques très larges (14 codes thématiques). Nous avons ensuite laissé place à un codage inductif (70 codes finaux). Une telle approche permet de commencer à disséquer les données selon une « ossature » d'indexation préétablie, tout en laissant la possibilité au chercheur de faire émerger d'autres codes, tout en gardant en tête les questions de recherche essentielles afin de ne pas multiplier les codes à l'infini. Cette démarche a pour avantage de permettre de passer à la phase de catégorisation dès celle de la codification. La catégorisation constitue « *un niveau relativement élevé d'abstraction [pour désigner] un phénomène culturel, social ou psychologique tel que perceptible dans un corpus de données. [...] C'est à travers la catégorisation que la théorisation commence à émerger, c'est elle que le chercheur, sans relâche, manie, développe, met en relation, subdivise, etc.* » (Paillé, 1996, p. 187). De ce point de vue, nous nous rapprochons de méthode d'analyse prônée par Sébastien Point et Catherine Voynnet Fourboul, à savoir celle du « codage à visée théorique », qui a pour particularité de coupler approche inductive (codage progressif des données) et logique déductive (utilisation de codes prédéfinis) (Point, Voynnet-Fourboul, 2006, p. 64). Cette méthode par « *allers et retours* » entre les données recueillies et les interprétations successives du chercheur » (Point, Voynnet-Fourboul, 2006, p. 64) permet de développer une analyse à même d'induire une compréhension des modes de coopération, de conflits, de mobilisation de ressources par chacun des acteurs, et progressivement, de dessiner les limites de l'ensemble (du système) qu'ils forment. Pour autant, elle permet de ne pas perdre de vue les questions principales de recherche, donc d'induire des développements potentiellement intéressants, tout en limitant la volonté de « tout dire ». Enfin, une fois le travail de découpage et de catégorisation effectués, nous sommes entrés dans le processus d'inférence entre les données analysées et nos questions de recherche par une « *analyse par ligne, [...] qui s'intéresse aux discours recueillis sur chaque thématique. Quels sont les thèmes les plus développés ou inversement les moins présents ? Comment peut-on expliquer ces variations ? Comment les thèmes sont-ils présentés ? Retrouve-t-on des arguments, des expressions récurrentes* » (Abrial, Louvel, 2011, p. 76). Pour effectuer un tel travail, le logiciel Nvivo nous a grandement facilité la tâche en permettant d'aisément mettre en relation les catégories avec les types d'acteurs. Ce choix de mise en relation explique que notre plan de rédaction soit un plan thématique, non pas un plan qui présente successivement le profil des différents acteurs impliqués dans les dynamiques de promotion immobilière.

### Observations

De par notre statut de salarié de la Direction de l'habitat et du développement solidaire urbain (DHDSU) du Grand Lyon, elle-même intégrée à la Délégation générale au développement urbain

(DGDU), nous avons assisté à de nombreuses réunions organisées sur nos thématiques de recherche :

- les « réunions de concertation avec les professionnels de l'immobilier » (qui ne portaient donc pas uniquement sur des questions de logements mais sur l'ensemble de la production immobilière), organisées par la Direction de la planification et des politiques d'agglomération (DPPA), elle aussi intégrée à la DGDU ;
- les « ateliers habitats », qui regroupaient un public beaucoup plus large (ne se limitant pas à l'immobilier neuf), organisés par la Direction de l'habitat et du développement solidaire urbain ;
- les réunions internes au Grand Lyon concernant la révision du Plan local d'urbanisme et de l'habitat (organisation de la révision, réunions thématiques) et concernant l'organisation du service dans lequel nous étions salariés, la DHDSU.

Ces données d'observation constituent un matériau de recherche à part entière, qui nous a permis de comprendre un certain nombre de logiques internes au Grand Lyon (blocages, partages d'informations, « cultures de services »), ainsi que d'observer les positions que les promoteurs de logements défendent « ouvertement » (non pas par communiqués de presse, par études rendues publiques, ou par échanges de nature privée) devant les services planification (DPPA) et habitat (DHDSU) du Grand Lyon concernant la révision du Plan local d'urbanisme et de l'habitat. Son dépouillement a pris une forme relativement similaire aux entretiens en termes de codage, de catégorisation et de mise en relation des discours des différents acteurs. Nous avons utilisés à la fois nos propres comptes-rendus et les retranscriptions de ces séances réalisés par le Grand Lyon, que nous avons ensuite analysé de manière similaire à la méthode d'analyse de contenu utilisée pour les entretiens. Le contact des mêmes acteurs que ceux rencontrés en entretien mais dans un contexte différent, dans lequel les personnes et les institutions qu'elles représentent échangent directement et sous le regard d'autres personnes et institutions, nous a permis de comparer ces discours, qui ne s'avèrent pas au final contradictoires entre eux.

Nous nous sommes également rendus à des rencontres telles que les Assises nationales du foncier organisées par l'ADEF (Association des études foncières) de 2011 à Lille et de 2013 à Bordeaux. Ces manifestations ont rassemblé des intervenants en provenance aussi bien des mondes « publics » (Etat, collectivités locales, EPF, universités...), que parapublics (OPHLM, SEM) et privés (aménageurs, promoteurs immobiliers, bureaux d'études...). Nous avons également assisté par deux fois aux rencontres annuelles organisées par la société Adéquation, bureau d'étude lyonnais aux activités très larges en matière d'immobilier et de foncier. Ces rencontres annuelles consistent en une présentation sur une thématique (« le logement abordable » en 2011, la « métropolisation des marchés immobiliers » en 2013) suivi d'un buffet. Elles sont organisées dans des lieux emblématiques de l'agglomération lyonnaise (la Cité Internationale en 2011, l'Institut Lumière en 2013). Elles regroupent chaque année bon nombre d'agents publics et d'acteurs privés du monde de l'aménagement et de la promotion immobilière de Rhône-Alpes. Ces manifestations sont

intéressantes car elles fournissent un cadre adéquat aux échanges entre personnes de provenances professionnelles diverses.

Bien sûr, une des limites fut de ne pas pouvoir être partout, parfois pour de simples questions de disponibilités, mais aussi pour des questions de justification de notre présence dans ces arènes. Toutefois, si certains rendez-vous avec les élus nous furent refusés, nous avons eu accès à toutes les réunions de concertation avec les professionnels de l'immobilier ainsi qu'à plusieurs réunions internes sur l'avancement de la révision du PLU et sur l'organisation des travaux au sein de la DHDSU. Nous n'avons toutefois malheureusement pas assisté aux réunions dans lesquelles sont tranchées les questions de nature politique, en présence des élus du Grand Lyon.

### Données produites par le Grand Lyon et ses prestataires

Les études et données produites par le Grand Lyon en interne ou par ses prestataires peuvent aussi bien s'agir de données quantitatives que qualitatives, dont le but est soit de faire un bilan des politiques mises en place, soit d'aider à l'élaboration de nouvelles politiques, soit les deux. Leur élaboration et leur traitement ne relèvent donc pas d'une démarche de nature scientifique. De part notre positionnement en CIFRE (Convention industrielle de formation par la recherche), nous avons eu la chance d'avoir accès aux données suivantes.

En matière d'immobilier et de foncier, le Grand Lyon dispose en interne, au sein de la DFI, d'un Observatoire des transactions immobilières et foncières (OTIF). Il fait également largement appel à des prestataires extérieurs pour des études ponctuelles et achète également les données « de marché » de certains organismes, en particulier celles du CECIM<sup>17</sup>.

Le Grand Lyon a également réalisé ou fait réaliser par des prestataires, durant notre période de convention CIFRE, de nombreuses études en vue de la révision du Plan local d'urbanisme et de l'habitat (PLUH). Concernant les études en lien avec le fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers, citons par exemple celles sur : les marchés du logement autour du Grand Lyon ; le parc privé locatif ; l'état du parc locatif social existant ; la production de logement locatif social financé en PLS (Prêt locatif social) ; la nature des acheteurs dans le parc privé existant ; l'évolution des modes de vie et leurs impacts sur l'habitat ; l'évolution démographique et les besoins en logement dans le Grand Lyon à l'horizon 2030 ; le bilan, l'évaluation et les enjeux de la politique foncière de l'habitat du Grand Lyon<sup>18</sup> ; etc<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> « Le CECIM [Centre études de la conjoncture immobilière] est une association régie par la loi 1901 et créée en 1970 à l'initiative des professionnels de l'immobilier pour [...] fédérer l'ensemble des acteurs qui participent directement ou indirectement à l'activité immobilière [et pour] réaliser et publier périodiquement des études statistiques et prospectives sur le marchés des logements neufs et de l'immobilier d'entreprise » (site internet du Cecim, [www.cecimobs.net](http://www.cecimobs.net), consulté le 15/09/2014).

<sup>18</sup> Cette étude, très importante par rapport à notre sujet de thèse, n'a pas avancé au rythme prévu initialement. Au moment de la rédaction de cette thèse, un des responsables au sein de la Délégation générale au

## Plan de présentation général de la thèse

Ce travail de thèse vise à mesurer l'impact des politiques foncières sur les acteurs impliqués dans la construction de logements neufs. Pour cela, nous commençons, dans une première partie (chapitre 1 à 4), par l'analyse des dynamiques de promotion immobilière. Quels facteurs expliquent qu'une opération de logements neufs se développe à un endroit et à un moment précis ? Qui sont les acteurs impliqués dans ce processus ? Pour répondre à ces questions, nous nous concentrons sur l'expérience vécue d'acteurs que nous considérons comme des « acteurs pivots » dans les dynamiques de promotion, les promoteurs de logements. L'objectif de ce détour par les situations telles qu'elles sont vécues et perçues par les acteurs eux-mêmes est de comprendre le rôle de chacun des acteurs majeurs dans les interactions qui mènent à la construction de logements neufs.

Nous définissons le promoteur comme la personne (physique ou morale) en charge d'une opération de promotion. L'acte de promotion consiste à mobiliser des fonds afin de transformer un bien foncier en terrain viabilisé (aménagement) ou en produit immobilier fini (promotion immobilière). La personne en charge de cet acte, le promoteur, coordonne différentes formes d'activités : acquisition de parcelles juridiquement constructibles, transformation du foncier, construction immobilière, financement de l'opération, commercialisation. Par son rôle central dans les dynamiques de promotion, la compréhension de ce qui déclenche l'acte de promotion nous permettra, sans dessiner l'ensemble du système d'acteurs impliqués dans la construction de logements neufs à l'échelle nationale, de bien appréhender les éléments de contexte déclencheurs et perturbateurs de la production de logements.

Dans la première partie de la thèse, nous nous focalisons sur le rôle des promoteurs de logements car pour déclencher un acte de promotion, ils doivent appréhender au mieux l'ensemble des éléments de contexte. Ces éléments constituent ce que nous nommons des ressources ou des contraintes, donc des facteurs qui facilitent ou compliquent le lancement d'une opération de promotion (autrement dit, qui ouvrent ou non des marges de manœuvre). Ainsi, comprendre les modes d'action des promoteurs de logements permet de dessiner une vision globale des dynamiques de promotion immobilière.

Deux raisons expliquent que nous avons fait le choix de n'analyser qu'en seconde partie de thèse (chapitres 5 à 8) les modes d'élaboration, de rédaction et d'usage des politiques foncières par le Grand Lyon et par les communes qui le compose :

- Afin de ne pas surévaluer ou sous-évaluer l'influence d'un élément de contexte sur un autre, en l'occurrence, dans notre cas, pour ne pas surévaluer l'importance des politiques foncières. Nous gardons à l'esprit que l'acquisition et la transformation du foncier ne constitue qu'une action parmi

---

développement urbain nous a dit « utiliser son joker » plutôt que ce répondre à la question de savoir quel est l'avancement de l'étude. Nous ne connaissons donc pas les raisons de ces difficultés.

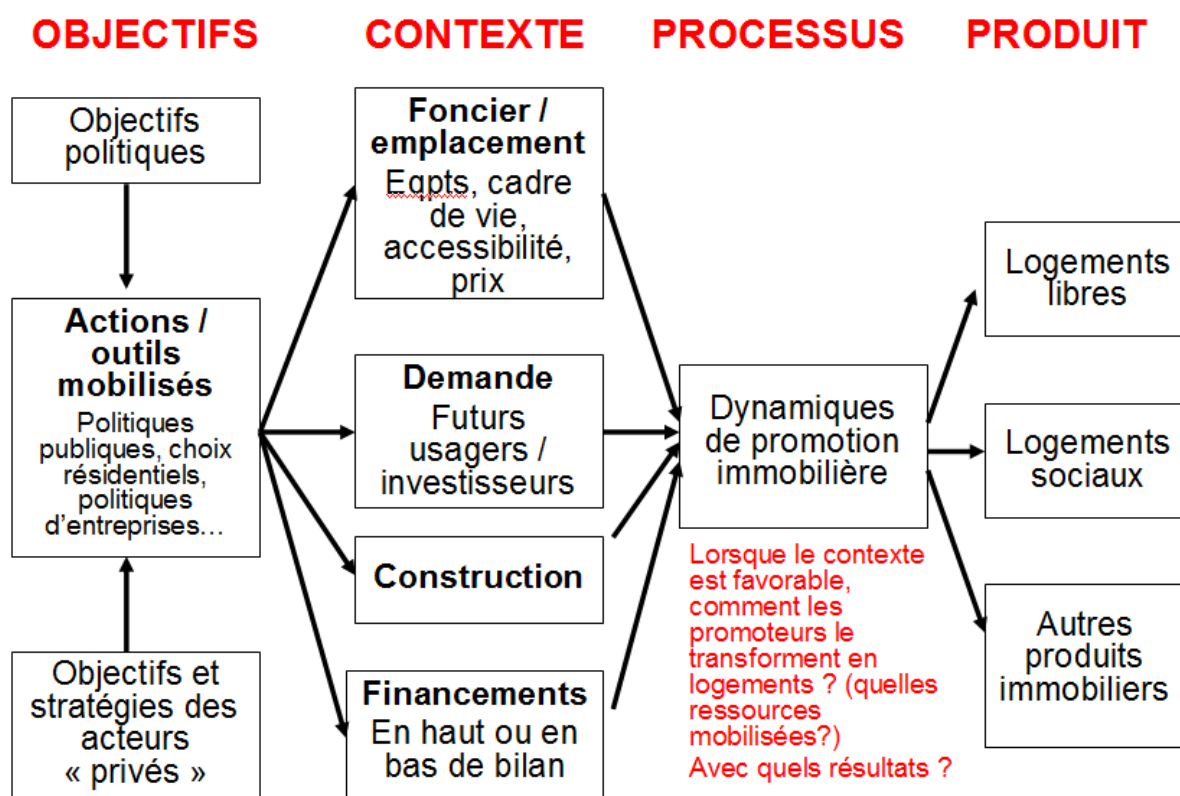
<sup>19</sup> D'autres études concernent notamment les questions de développement économique de l'agglomération, la gestion des zones d'activités tertiaires, artisanales et industrielles, la question de l'impact environnemental des politiques d'urbanisme, la gestion des espaces naturels et agricoles.

d'autres dans une opération de promotion immobilière. Il en découle que les politiques foncières sont également un élément de régulation parmi d'autres, qui n'ont une influence que si elles modifient la répartition des ressources entre acteurs.

- Afin de ne pas focaliser l'analyse uniquement sur les modalités d'élaboration des politiques publiques, sans analyser, ou en analysant très partiellement, leur impact sur ce que produisent les acteurs dont elles sont censées modifier les comportements.

L'importance de telle ou telle politique foncière publique n'est donc pas jugée a priori par rapport à son inertie ou son poids (médiatique ou physique), mais par rapport aux stratégies des acteurs qui les construisent et par leur influence sur la restructuration des éléments de contexte, donc par les ressources et les contraintes qu'elles engendrent.

Pour résumer, nous pensons donc que ce n'est qu'après avoir explicité les caractéristiques, la nature et les règles des jeux qui structurent les relations entre acteurs (ce que nous nommons les « dynamiques de promotion immobilière ») que le chercheur a les capacités de mesurer l'importance de tel(s) acteur(s) ou telle(s) catégorie(s) d'acteur(s) dans la régulation des processus d'interaction et ce qu'ils produisent (Crozier, Friedberg, 1977, p. 452-453). Nous schématisons une telle approche comme suit :



Notre démarche de recherche se rapproche de celle mise en place par Adams et Tiesdell (2013). Ces auteurs commencent par exposer le « contexte du développement urbain » (*development context*)

puis « le rôle des marchés et leurs acteurs » (*market roles and actors*), avant de finir, dans une troisième partie, sur le rôle des politiques publiques (*policy instruments*). Toutefois, si nous pensons comme eux qu'il est nécessaire de comprendre le contexte global et les dynamiques d'acteurs avant de se focaliser sur une ou des politiques publiques particulières, nous ne les suivons pas dans la séparation qu'ils effectuent entre « les marchés » d'un côté et le rôle de la collectivité publique de l'autre. Comme nous l'avons déjà évoqué, il nous paraît méthodologiquement plus intéressant de considérer « les marchés » comme des systèmes d'action concret dont la régulation ne provient pas d'un acteur particulier (l'autorité publique ou un autre acteur) ou d'une « loi » économique ou sociale, mais d'un ensemble d'interrelations entre acteurs, qui contribuent à constituer des actions organisées dont les résultats peuvent être concrets et se matérialiser dans l'espace (c'est le cas de la construction de logements). Par conséquent, nous ne traçons pas de limite nette entre les acteurs privés d'un côté, qui seraient les acteurs visés par des politiques de régulation, et les acteurs publics d'un autre côté, qui seraient les acteurs régulateurs : « *exister en tant qu'acteur dans un champ signifie ipso facto participer à sa régulation, que ce soit directement, personnellement ou de façon médiatisée, ce qui veut dire être acteur dans les jeux et dans le système empirique englobant qui portent cette régulation* » (Friedberg, 1997, p. 234).

## **Présentation de la Communauté urbaine de Lyon (Grand Lyon)**

La Communauté urbaine de Lyon a été créée de manière autoritaire par l'Etat par la loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, qui créa également les communautés urbaines de Bordeaux, Strasbourg et Lille. Les communautés urbaines ne sont pas à proprement parler des collectivités territoriales, mais des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La première séance du conseil de communauté se déroule le 11 décembre 1968. La communauté urbaine compte alors 56 communes et couvre un territoire de 49 346 hectares (59 communes et 52 715 ha en 2014). Le redécoupage des limites départementales du Rhône fut nécessaire pour officialiser cette création, puisque de nombreuses communes font, jusque 1967, parties des départements de l'Ain (Crépieux-la-Pape, Genay, Montanay, Rillieux, Sathonay-Camp, Sathonay-Village) ou de l'Isère (Chaponnay, Chassieu, Corbas, Décines-Charpieu, Feyzin, Genas, Jonage, Saint-Priest...).

Le Grand Lyon a connu trois agrandissements, qui ont rattaché quatre communes aux 56 initiales :

- Givors et Grigny en 2007 ;
- Lissieu en 2011 ;
- Quincieux en 2014.

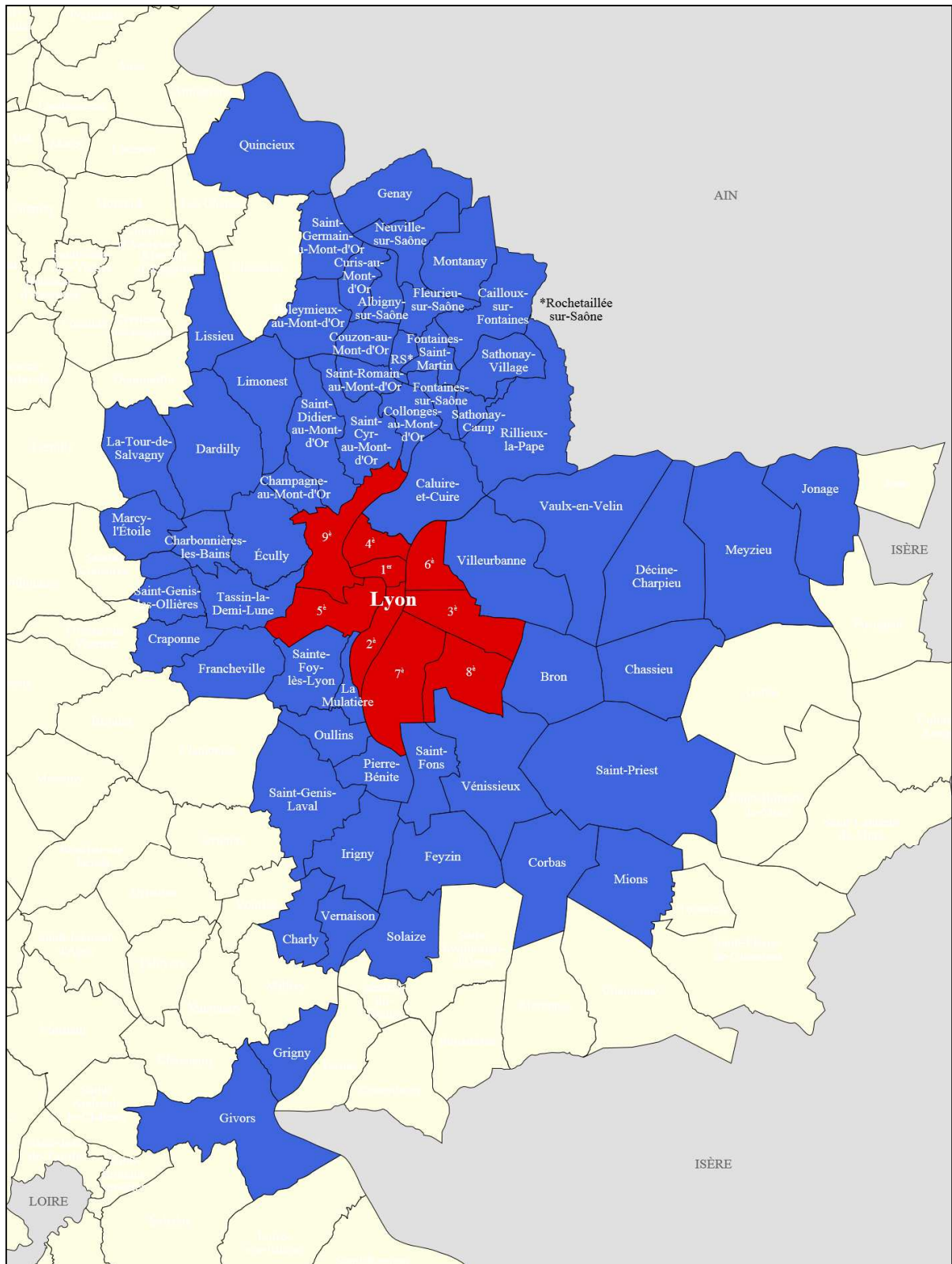


Figure 1 : Arrondissements de Lyon et communes membres du Grand Lyon en juin 2014 (source : wikipedia, réalisation : Sémhur)



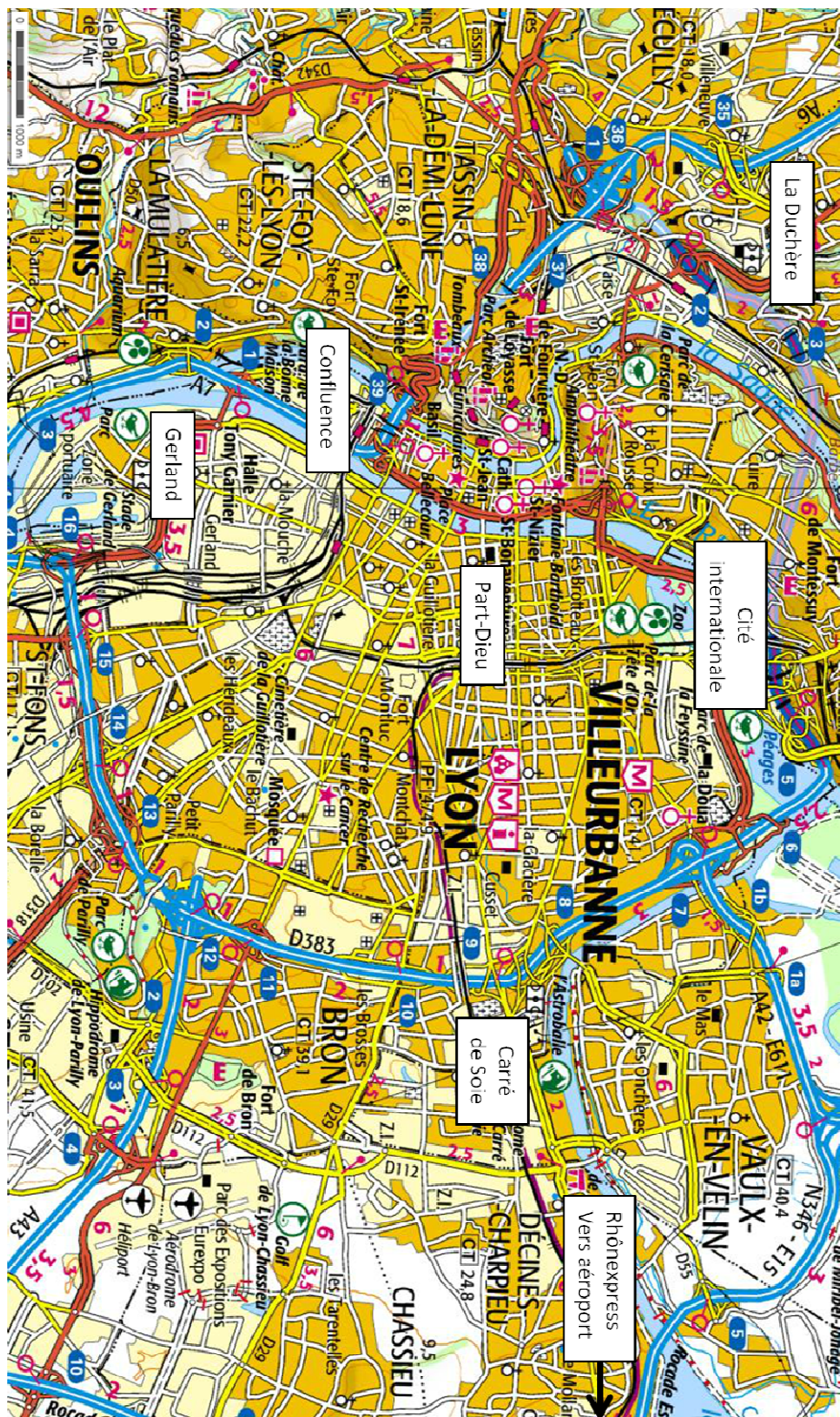


Figure 2 : Plan de situation du "secteur centre" (Lyon – Villeurbanne) en 2014 et localisation de quelques grands projets d'aménagements urbains récents (fond de carte : carte IGN top 100)

La loi du 31 décembre 1966, dans son article 4, précise que 12 compétences sont obligatoirement transférées aux communautés urbaines. La première concerne l'élaboration du plan directeur



d'urbanisme, qui deviendra le Plan d'occupation des sols (POS) avec la loi d'orientation foncière (dite « LOF ») de 1967. Les autres compétences en matière de développement et de gestion urbaine concernent « *la création et l'équipement des zones d'aménagement concerté* », le « *service du logement et organismes HLM* », « *les transports urbains de voyageurs* », « *l'eau, l'assainissement, [...] les ordures ménagères* », la « *voirie et signalisation* » (loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines).

La Communauté Urbaine de Lyon fut d'abord baptisée COURLY, puis Grand Lyon à partir de 1990 suite à l'élection de Michel Noir à sa présidence. De part son ancienneté et l'étendue de ses compétences, le Grand Lyon est un acteur institutionnel bien implanté dans le paysage lyonnais, aux compétences nombreuses et aux capacités d'intervention réelles. Lors de la réalisation de cette thèse, le Grand Lyon emploie environ 4 500 agents. La grande majorité d'entre eux travaillent dans les directions en charge de la gestion des services urbains : direction de la propreté (nettoisement des espaces publics, gestion des déchets), direction de la voirie, direction de l'eau. Les agents en charge du développement économique et urbain de l'agglomération sont regroupés dans deux grandes délégations : Délégation générale au développement économique et internationale (DGDEI) et Délégation générale au développement urbain (DGDU). Notre thèse CIFRE s'est déroulée au sein de cette dernière délégation, à la Direction de l'habitat et du développement solidaire urbain (DHDSU)<sup>20</sup>.

Une institution d'une telle taille engendre forcément des difficultés pour articuler convenablement l'ensemble des stratégies communautaires. Le Grand Lyon travaille en permanence à la création et au maintien d'une culture commune, que ce soit de manière générale, par un magazine mensuel de communication interne, appelé « Côté cour, côté jardin », par des feuilles de communication interne à certaines délégations et directions, ainsi que, et surtout, par de multiples réunions<sup>21</sup> et rencontres entre agents, parfois facilitées par la proximité physique de différentes directions dans un même bâtiment et un même étage. L'organisation et la tenue de ces multiples réunions est à la fois perçue comme très chronophages par les agents et les élus, et dans le même temps, comme insuffisantes pour bien faire le lien entre les activités des différentes directions :

[Il y a une] absence totale de coopération entre les deux approches hein [urbanisme opérationnel et habitat]. Moi je ne suis dans aucun comité de pilotage d'aucun truc d'aménagement. Je ne sais même pas où c'est, à quel endroit c'est ! Enfin... la ZAC Bon Lait, c'est des choses mystérieuses pour moi. Et je crois qu'au sein des services on n'est pas dans la coopération optimum entre la direction de l'aménagement et la direction de l'habitat. [...]

---

<sup>20</sup> Les autres directions de la DGDU sont la Direction de l'aménagement (DA) et la Direction de la planification et des politiques d'agglomération (DPPA), au sein de laquelle se trouve le service Territoire et planification (TEP), en charge de la rédaction et de la gestion du PLU.

<sup>21</sup> Par exemple, lors de notre convention CIFRE, la DHDSU organisait des réunions hebdomadaires de deux heures chaque lundi. Sauf changements pour des questions d'actualité ou d'agendas politiques, ces réunions alternaient entre un « réseau habitat », concernant les politiques d'habitat et du logement, et un « réseau Développement solidaire urbain ». Elles étaient ouvertes à l'ensemble des agents de la Direction, à l'exception des assistant(e)s.

Euh... Bon, on a réussi à faire des réunions avec la DFI, (Direction du foncier et de l'immobilier) mais pas avec l'ensemble, par exemple moi j'ai jamais eu une seule réunion avec la DGDEI (Délégation au développement économique et international) globale. Autrement dit, nous n'existons pas à la DGDEI.

Et quant à la direction des finances, il a fallu que j'intervienne violemment sur la taxe d'aménagement, qu'ils avaient modifiée tout seul sans penser à rien, et qui impacte quand même fiscalement fortement les promoteurs et quelques autres. (Élu local, vice-président communautaire, entretien 1, 08/07/2013)

Sur des sujets précis, par exemple, dans la citation qui suit, sur l'usage de la Taxe d'aménagement (TA), l'articulation entre les directions est parfois très compliquée. Ceci peut avoir des conséquences importantes puisque ces différentes directions ne poursuivent pas forcément les mêmes objectifs. Par exemple, la TA est surtout considérée par la Direction des finances comme une ressource financière comme les autres, alors que la Direction de la planification aimerait pouvoir s'en servir comme d'un véritable outil d'urbanisme (chapitre 6) :

Int : Quand la TLE (Taxe locale d'équipement) a été transformée en TA (Taxe d'aménagement), ici, nous avons été à peine consultés. En gros, la position des élus communautaires, c'est de dire, on transforme... on passe de la TLE à la TA à équivalence, on recherche... euh... la solution selon laquelle la nouvelle taxe donnera les mêmes résultats fiscaux, et la même pression en direction des habitants, que l'ancienne taxe locale d'équipement.

RM : Donc il n'y a pas de liens directs avec le financement de l'aménagement ?

Int : Donc pour l'instant, il n'y a pas d'interfaces... alors... je m'en suis ému, j'ai bien hurlé sur ça, parce que d'abord, je suis passionné par les questions de financement de l'aménagement, j'ai écrit dessus...

Donc certains collègues sont conscients de ça, mais pour l'instant, donc mon directeur est également très très conscient de ça.... Euh... on essaye de réfléchir, de connecter la direction des finances, qui a la haute main actuellement sur cette question, et nos collègues de la DAJCP (Direction des affaires juridiques et de la commande publique) pour réfléchir ensemble, mais pour l'instant cela n'aboutit pas. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 3, 03/04/2013)

Globalement, l'ancienneté de la communauté urbaine fait que ses services sont bien structurés et ont appris avec le temps à discuter entre eux, avec ou sans l'impulsion des élus. Il reste toutefois indéniable que des « cultures » et des « modes de faire » différents continuent de coexister. De ce point de vue, une certaine inquiétude existe chez les agents concernant la fusion très prochaine avec les services du Conseil Général, qui compte aujourd'hui environ 5 500 agents dont environ 4 000 rejoindront les rangs de la Métropole<sup>22</sup>.

### De la Communauté urbaine à la Métropole

L'organisation territoriale de la France est, en ce début de XXIème siècle, en plein bouleversement. Alors que les intercommunalités ne sont pas reconnues par la législation française comme des collectivités territoriales mais comme des Etablissements publics de coopération intercommunal (EPCI), cet échelon de gouvernance prend un poids de plus en plus important dans la gestion et

---

<sup>22</sup> Le reste des agents constituera l'effectif du « nouveau » Conseil général du Rhône.

l'organisation des territoires. Le Grand Lyon, avec les autres communautés urbaines créées à la fin des années 1960, fait exception par son ancienneté et par son degré de structuration.

Nous n'évoquons pas dans ce travail l'évolution détaillée de l'ensemble des compétences du Grand Lyon au fil de son histoire<sup>23</sup>. Signalons toutefois que cette thèse de doctorat fut réalisée non seulement lors du lancement de la révision du PLU, mais également à l'orée d'un changement majeur en termes de prise de compétences. En effet, la Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPAM) transforme neuf communautés urbaines et communautés d'agglomération en « Métropoles » dites de « droit commun » (Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse) ou en Métropoles aux régimes spéciaux ; la Métropole du Grand Paris, la Métropole de Lyon et la Métropole d'Aix-Marseille-Provence.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, la Métropole de Lyon devient une collectivité territoriale au statut unique en France. Cette nouvelle entité territoriale regroupe : les anciennes compétences du Grand Lyon et du Conseil général du Rhône sur l'ensemble territoire de la Métropole ; quelques compétences en provenance des communes ; des délégations de compétences de l'Etat et de la région. La Métropole n'est donc pas simplement une évolution sémantique et organisationnelle de la Communauté urbaine (comme c'est largement le cas pour les métropoles de « droit commun »). Il s'agit d'une substitution de la Métropole à la Communauté urbaine et au Conseil Général. Toutefois, puisque le territoire de la Métropole correspond aux limites administratives du Grand Lyon (contrairement aux Métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence), cette évolution est largement assimilée par le personnel et par les élus du Grand Lyon et du Conseil Général, comme une absorption des compétences du Conseil général par le Grand Lyon.

Lors de ce travail de thèse, notre travail empirique et rédactionnel a commencé avant l'annonce de la création de la Métropole, pour se finir aux prémices de sa mise en place effective (1<sup>er</sup> janvier 2015). Nous n'avons donc pas intégré ce facteur dans l'analyse, ce qui explique pourquoi nous parlons essentiellement de la Communauté urbaine de Lyon (l'utilisation du terme « Grand Lyon » recouvre exactement la même entité). Ce changement dans le contexte d'analyse ne nous paraît pas remettre en cause les conclusions de ce travail. C'est particulièrement le cas dans le domaine des politiques foncières, dans lesquelles le Conseil Général n'avait que très peu de compétences<sup>24</sup>, et par conséquent très peu d'actions. Quant aux politiques du logement, elles étaient plus nombreuses à

---

<sup>23</sup> Voir à ce sujet le récent ouvrage de Cédric Polère (2014), que nous mentionnons à plusieurs reprises dans ce travail.

<sup>24</sup> Ceci est particulièrement vrai en milieu urbain et l'est un peu moins en milieu à dominante rurale, où les Départements peuvent avoir des actions importantes d'aménagement foncier, d'équipement rural, de gestion de voirie et de l'eau, et de transports en commun (gestion des réseaux de bus). Pour la Métropole, cela signifie toutefois la prise de compétence sur la gestion du réseau routier départemental, d'une grande importance en matière de maillage territorial, donc de localisation des ménages.

être gérées par le Département du Rhône, mais avec une forte connotation d'aide aux publics en difficulté, que ce soit à travers les documents de planification et les outils d'aide à la pierre et à la personne<sup>25</sup>. Ainsi, la fusion des compétences en matière de logement entre l'ex Grand Lyon et l'ex Conseil général du Rhône renforcent les capacités de la futur Métropole à se placer comme « autorité organisatrice du logement ».

Au moment de la rédaction de ce travail, à l'été 2014, les services en charge des questions d'habitat et de logement du Grand Lyon et du Conseil général devraient fusionner dans une grande Direction de l'habitat, rattachée à une Délégation aux solidarités, en charge de tout le travail social et des aides afférentes (c'est-à-dire l'une des compétences et le budget majeur des Conseils généraux). Les agents en charge des politiques du logement quittent donc leur rattachement aux services en charge de la planification et de l'aménagement, très marqués par une culture du « projet », pour rejoindre des services « gestionnaires » (assurer le bon versement de diverses aides). Les liens relativement forts qui s'étaient développés ces dernières années au Grand Lyon entre la Direction de l'habitat et du développement solidaire urbain (DHDSU) et les directions en charge de l'urbanisme réglementaire et opérationnel devraient permettre, du moins dans un premier temps (tant que les personnels en place sont les mêmes) d'assurer un travail concerté pour éviter que les actions en matière de logement aillent à l'encontre des actions en matière de planification et d'urbanisme opérationnel.

---

<sup>25</sup> Parmi les compétences principales du Conseil général en matière de logement figurent l'élaboration du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et la gestion du Fonds de solidarité pour le logement (FSL). Par ailleurs, le Conseil général du Rhône est la collectivité de tutelle de l'OPAC du Rhône, qui est, au 1<sup>er</sup> janvier 2011, le plus gros bailleur social au sein du Grand Lyon, en étant propriétaire de 26 126 logements sociaux (Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, Atlas du logement locatif et social du Grand Lyon et SEPAL, p. 10). Les Conseils généraux n'ont pas de compétences directes en matière d'urbanisme, mais ils peuvent malgré tout avoir une action importante en matière d'aménagement territorial, donc d'équilibres entre territoires « urbains » et territoires « ruraux ».



# **PARTIE 1 : COMPRENDRE LES DYNAMIQUES DE PROMOTION IMMOBILIERE**

Comme nous venons de le signaler, la première partie de cette thèse vise à comprendre comment les acteurs impliqués dans la construction de logements neufs organisent leurs actions afin de mobiliser les ressources nécessaires pour mener à bien leur activité. L'idéal, au risque de répéter certains éléments, aurait été d'analyser le fonctionnement des dynamiques de promotion immobilière à partir de l'expérience vécue de chacun des acteurs impliqués. Une telle organisation aurait selon nous abouti à une lecture fastidieuse. C'est pourquoi nous avons fait le choix d'organiser la présentation des dynamiques de promotion immobilière autour d'un acteur central de ces dynamiques, en contact avec l'ensemble des acteurs impliqués : le promoteur de logements, qui peut aussi bien être un promoteur immobilier professionnel, un bailleur social ou un particulier. Nous avons réalisé ce choix après avoir établi un document à l'automne 2011 dont le but était d'établir une première recension des acteurs principaux à interviewer, donc d'établir une première liste d'entretiens à réaliser.

## Les acquéreurs de logements

Ce sont des particuliers ou des institutions (entreprises privées ou publiques, collectivités locales, Etat), qui constituent ce que les professionnels de l'immobilier nomment « la demande ». Certains acquéreurs occupent ensuite personnellement leur bien (acquéreur occupant), d'autres le mettent en location (acquéreur investisseur). Ces éléments ont pour conséquence de connecter les dynamiques liées à la construction du logement neuf à d'autres dynamiques :

- le marché immobilier résidentiel dans l'ancien, qui représente une masse quantitative bien plus importante que l'immobilier neuf ;
- le marché immobilier locatif.

Le fait qu'un logement puisse être acheté dans une logique d'investissement a aussi pour conséquence de connecter l'ensemble des marchés du logement avec les autres marchés d'investissement (marchés actions, marchés obligataires). Pour certains chercheurs, ces logiques d'investissement ont pris une telle importance qu'elles sont devenues l'élément de contexte prédominant non seulement dans la régulation des dynamiques de promotion immobilière, mais aussi dans les dynamiques de développement urbain dans leur ensemble (par exemple, voir le dossier sur « la ville financiarisée » dans la revue Urbanisme n°384 de mai - juin 2012). De plus, avec l'importance des dispositifs d'aides à l'investissement locatif, les acquéreurs peuvent également se situer dans une logique de défiscalisation, dans laquelle une personne achète un bien dans l'optique de bénéficier d'un avantage fiscal (tout en lui permettant également d'acquérir un bien immobilier qui générera des revenus, donc d'entrer dans une logique d'investisseur).

### Les propriétaires fonciers et immobiliers

Les propriétaires constituent des potentiels vendeurs de terrain et de logements. Là encore, on y trouve des particuliers ainsi que des institutions publiques et privées. Au sein des vendeurs de terrain, une distinction doit être faite entre ceux dont l'achat et la revente de terrain, avec ou sans aménagement, est le métier ou l'objectif (aménageurs publics et privés, collectivités locales, marchands de biens), et les propriétaires qui ont acheté des terrains sans intégrer dans cet acte une volonté préméditée de revente (entreprises, particuliers, qui peuvent également avoir acquis les terrains par héritage).

### Les collectivités publiques

Ce que nous regroupons ici sous la terminologie « collectivités publiques » regroupe à la fois l'Etat, les collectivités territoriales, les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les Collectivités territoriales à statut particulier, dont fait partie la Métropole de Lyon à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Chacune de ces entités a une organisation et des logiques de fonctionnement différentes. Toutefois, elles ont en commun de tendre vers des objectifs qui doivent concourir à l'intérêt général. Ces objectifs sont notamment présentés dans divers documents politiques et stratégiques (qui ont des portées juridiques différentes) : plans de mandat, Schémas de cohérence territoriale, Plans locaux d'urbanisme, plans climat, etc.

Les collectivités publiques occupent aussi une place très particulière dans les dynamiques de promotion car elles ont la possibilité de mobiliser un nombre de ressources bien supérieur aux autres acteurs et car elles disposent d'une ressource particulière, qu'elles sont les seules à détenir : la capacité de légiférer, donc d'établir la règle de droit<sup>26</sup>. Notons aussi que, de par leurs ressources financières propres et leur caractère « public » (une collectivité n'a pas de capital détenu par des actionnaires et n'est pas non plus une coopérative ou une association), l'Etat et les collectivités territoriales peuvent se positionner en tant « qu'acteur multiple » dans les dynamiques de promotion immobilière, c'est-à-dire non seulement être le législateur, mais aussi être propriétaire foncier, acquéreur de logements, maître d'ouvrage ou financeur d'opérations d'aménagement et de promotion immobilière (par le biais de participations, de subventions ou d'avantages fiscaux).

### Les promoteurs de logements

Nous définissons le promoteur immobilier comme celui qui coordonne l'acte de promotion immobilière, c'est-à-dire le fait de mobiliser des fonds pour transformer un bien foncier en produit immobilier fini. Cela signifie que cet acteur peut-être aussi bien, en France, un particulier, une coopérative d'habitants (statut reconnu par la loi ALUR du 24 mars 2014), une société coopérative d'HLM, un EPIC

---

<sup>26</sup> Bien sûr, des nuances doivent être apportées. Il est en effet abusé d'affirmer que c'est « l'Etat » ou une collectivité territoriale qui établit et fait appliquer les lois. Ce processus est plus complexe et repose en France sur une tradition de séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. De plus, des lois peuvent être une adaptation à une situation préexistante et peuvent également être la traduction d'un travail de lobbying de la part d'autres acteurs (entreprises, groupements d'entreprises, syndicats, ONG, associations, citoyens...).

(Etablissements publics à caractère industriel et commercial, dont font partie les offices publics de l'habitat), une société d'économie mixte (SEM) ou une société anonyme (SA), qui peut prendre différentes formes juridiques selon qu'elle soit bailleur social ou simplement promoteur privé.

Une telle définition de la promotion immobilière correspond à ce qui est implicitement entendu dans le droit français. S'il existe une définition du contrat de promotion immobilière dans le Code Civil (art. 1831-1), il n'existe pas de définition de ce qu'est un promoteur immobilier et de ce qu'est la promotion immobilière. Le promoteur immobilier peut donc aussi bien être une entreprise multinationale, une imbrication de sociétés ou encore une personne seule. L'activité du promoteur peut porter sur des projets très simples, comme par exemple la construction d'une maison individuelle sur une parcelle déjà viabilisée, ou sur des projets très complexes, comme par exemple dans le cas d'une vaste zone encore partiellement occupée (légalement ou illégalement) dont les sols peuvent être pollués et les bâtiments amiantés, soumise à des marchés aux logiques différentes (marchés tertiaires, industriels, résidentiels, commerciaux, de loisirs), à des attentes fortes de la collectivité publique, à des réglementations d'urbanisme et de construction nombreuses et complexes, etc. Ce flou terminologique autour des termes « promoteur » et « promoteur immobilier » peut poser problème en cas de contentieux entre un acquéreur de logement et un promoteur, c'est pourquoi *« la Cour de cassation a mis en place un système de protection qui repose sur une définition du promoteur entendu comme celui qui a eu « l'initiative et le soin principal de l'opération ». C'est là une expression que tous les arrêts, et ils sont nombreux, reproduisent sans la moindre variante »* (Malinvaud, Jestaz et al., 2004, p. 45). Notons donc que la jurisprudence reconnaît que le promoteur immobilier n'est pas forcément la même personne que le signataire d'un contrat de promotion immobilière. *« Ces deux notions se développent indépendamment l'une de l'autre »* (Malinvaud, Jestaz et al., 2004, p. 45) et la reconnaissance juridique du fait d'être promoteur d'une opération de logements n'implique pas forcément l'existence de liens contractuels entre le promoteur et l'acquéreur.

Toutefois, nous avons conscience que la signification quotidienne du terme « promoteur immobilier » ne repose pas sur le critère d'une initiative (comme l'a défini la jurisprudence). Ceci est vrai aussi bien dans le langage courant que dans le monde de l'immobilier et de l'urbanisme. Le « promoteur immobilier » y est assimilé à une entité particulière, à savoir une entreprise au capital privé, qui se charge de financer et de réaliser des programmes de construction, avec pour objectif de les revendre. Cette définition apparaît clairement sur le site de la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) : *« le promoteur est un professionnel : il agit dans le cadre d'une organisation permanente, contrairement aux personnes physiques, maîtres d'ouvrage occasionnels »* (site internet de la FPI, consulté le 20/05/2014).

Le promoteur immobilier est donc couramment assimilé à une entreprise privée qui sert d'intermédiaire entre des acheteurs d'un côté et des architectes et des entreprises de construction de l'autre. Ainsi, ce sens courant de promoteur immobilier enlève implicitement la qualité de promoteur immobilier à :



- celui qui s'occupe de l'acte de promotion immobilière de manière très occasionnelle, et qui ne tire donc qu'une partie mineure de ses revenus de cette activité ;
- celui qui construit un bâtiment pour le garder en propriété et le mettre à bail, ce qui est le cas des bailleurs sociaux. La construction puis la mise à bail par un seul et même acteur était également le mode principal de construction des « immeubles de rapport » au 19<sup>ème</sup> siècle et jusqu'à l'entre deux guerres, où les classes aisées plaçaient une bonne partie de leurs capitaux dans l'immobilier locatif. Ces investisseurs ne faisaient généralement pas appel à un intermédiaire pour gérer les questions juridiques et pratiques de la construction (qui étaient beaucoup moins complexes que de nos jours). Ils étaient donc promoteurs des opérations ;
- celui qui s'adresse directement aux architectes et entrepreneurs pour édifier une maison ou un immeuble (c'est alors de la maîtrise d'ouvrage individuelle, de « l'auto-promotion »), ainsi que celui qui se charge lui-même de cette édification (auto-construction). L'autopromotion est très répandue dans l'habitat individuel. Elle existe aussi, mais dans une bien moindre mesure, dans l'habitat collectif. C'est alors l'ensemble des futurs occupants, regroupés en copropriété ou en coopérative, qui s'adresse aux architectes et aux entreprises de construction. L'acte de promotion immobilière gérée par les futurs copropriétaires fut répandue historiquement dans certaines localités française jusqu'au lendemain de la seconde guerre mondiale. Ce fut le cas notamment à Grenoble et à Rennes, où le manque relatif d'argent (pour construire l'ensemble de l'immeuble et le gérer) et de place (contraintes notamment des remparts) ont rapidement poussé les habitants à trouver d'autres modes de division de la propriété foncière qu'une simple division horizontale. Ces pratiques ont fait naître de nouveaux principes juridiques afin de gérer ces divisions verticales, où différents étages d'un immeuble appartiennent non plus à un seul mais à plusieurs propriétaires<sup>27</sup> (Malinvaud, Jestaz *et al.*, 2004, p 11 ; Mantelet, 2014).

Afin de ne pas apporter de confusion dans ce travail, lorsque que nous nous référons aux personnes qui font de la « promotion immobilière » dans le sens premier du terme (à savoir prendre en charge l'acte de promotion immobilière), nous ne parlerons plus de « promoteur immobilier » mais de « promoteur de logements ». Nous utilisons le terme « promoteur immobilier » dans le l'usage couramment partagé du terme au quotidien, c'est-à-dire pour parler des entreprises dont l'activité consiste, à titre exclusif ou non exclusif (cas de certains marchands de biens ou d'agents immobiliers par exemple), à faire réaliser des maisons et/ou immeubles dans le but de les vendre. Ainsi, afin d'englober à la fois les promoteurs immobiliers, les bailleurs sociaux, les particuliers ou toute autre

---

<sup>27</sup> La tradition grenobloise de construction associait plusieurs propriétaires et a donné naissance à la méthode dite « de Grenoble ». Il s'agit d'une personne (soit membre de la future copropriété, soit un intermédiaire), qui acquiert un terrain puis procède à sa cession en millièmes de copropriété, créant une indivision. Cette personne (ou un autre indivisaire), se charge ensuite de passer, par mandat, les marchés de conception et de construction. Une fois l'immeuble construit, les appartements créés sont alors partagés en lots, appartement par appartement, créant une copropriété. La méthode de Grenoble, aujourd'hui archaïque, apparaît donc être une toute première adaptation juridique d'une activité émergente, qui n'en porte pas encore le nom, celle de promoteur immobilier, défini comme un intermédiaire entre des futurs propriétaires d'un côté et des concepteurs d'un autre.

personne morale (une coopérative d'habitant, un entrepreneur, etc.) qui coordonne un projet de promotion immobilière, nous utilisons le terme « promoteur de logements ».

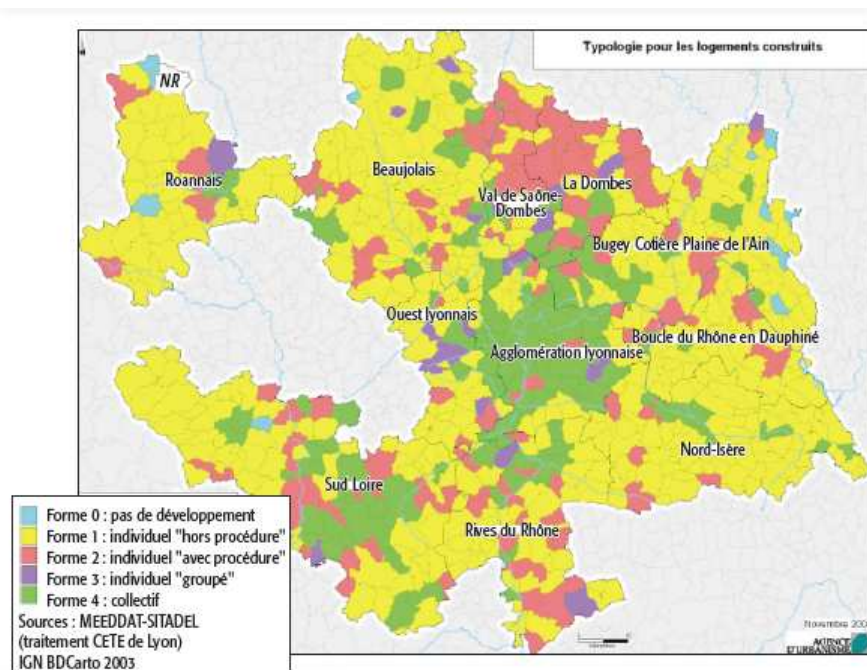
Il est également important de revenir sur le fait qu'en France, une large proportion des opérations de promotion ne sont pas coordonnées par des professionnels de la promotion immobilière, mais par des maîtres d'ouvrage occasionnels. La plupart du temps, ce sont des particuliers qui construisent un logement pour eux-mêmes, sur leur propre terrain. Ils sont donc, au sens où nous avons défini la promotion de logements, « auto-promoteurs ». Cette pratique est différente du modèle dominant au XIX<sup>ème</sup> siècle de l'immeuble de rapport car aujourd'hui les auto-promoteurs construisent rarement dans l'optique de mettre leur bien en location, dans le cadre d'une stratégie de placement financier. Quasiment dans la totalité des cas, la construction contemporaine en autopromotion prend la forme d'une maison individuelle, qui peut-être produite sur un terrain acheté à un lotisseur, à un autre particulier, ou acquis suite à un héritage<sup>28</sup>. Ces pratiques sont définies par l'INSEE sous le terme « d'individuel pur », c'est-à-dire de logements neufs faisant l'objet d'un permis de construire relatif à un seul logement. La construction du bien immobilier peut être coordonnée par un architecte, être effectuée par un constructeur de maisons individuelles après achat sur catalogue, ou être réalisée en auto-construction. L'autopromotion de maisons individuelles représente, entre 2001 et 2011, de 40 % (en 2011) à 52,4 % (en 2001) de la production de logements neufs en France<sup>29</sup> (CGDD, 2012, p. 91, calculs effectués par l'auteur). Il est de loin le mode principal de production en milieux périurbain et rural, mais ne représente, sur la période 2008 – 2012, que 6 % de la production neuve dans le Grand Lyon (proportion qui passe à 22 % dans la Communauté d'agglomération des portes de l'Isère, 38% dans la Communauté de communes Beaujolais Val d'Azergues et 42 % dans la Communauté d'agglomération Vienne Agglomération)<sup>30</sup> (Sémaphores, 2014, p. 12) :

---

<sup>28</sup> « *La transmission de la terre aux enfants, après une période de rétention, donne lieu à des constructions : près de 10% des maisons individuelles construites par les ménages en France s'effectuent sur un terrain issu d'une succession ou d'une donation* » (DREAL Pays de la Loire, 2013, p. 20).

<sup>29</sup> Plus précisément, il s'agit de ce que les statistiques nationales produites par le Commissariat général au développement durable nomme « l'individuel pur », c'est-à-dire les permis de construire portant sur une seule maison.

<sup>30</sup> Le contraste est très important avec d'autres pays européens. Par exemple, en Espagne, durant les années 2000, 80 % des logements sont construits par des promoteurs immobiliers privés. Le reste l'est par des coopératives d'habitants, des particuliers et, de manière résiduelle, par des promoteurs publics (moins de 1%) (Pollard, 2007 (a), p 74). En France, la promotion immobilière privée représente moins d'un tiers de la construction totale de logements neufs, les particuliers sont de loin les principaux promoteurs de logements.



**Figure 3 : Typologie des logements construits entre 2002 et 2006 dans le périmètre inter-scot (source : agence d'urbanisme de Lyon)**

En se référant à la carte ci-dessus, dans toutes les opérations en individuel, hors ou avec procédure d'aménagement (le plus souvent, dans le cadre d'une procédure de lotissement), « l'acteur-pivot » des dynamiques de promotion immobilière n'est pas un professionnel de la promotion, mais un promoteur très occasionnel. Les modes d'interaction entre acteurs, notamment les liens entre l'autorité publique et le promoteur maître d'ouvrage, y sont donc différents que dans les territoires où les promoteurs sont en majorité des professionnels de la promotion de logements<sup>31</sup>. Ces relations ne sont toutefois pas prégnantes dans les limites administratives du Grand Lyon. Elles le sont en revanche dans l'agglomération lyonnaise prise dans son ensemble. Ces relations ne sont toutefois pas analysées dans ce travail, mais constituent un sujet d'étude potentiel particulièrement intéressant.

Les différents types de promoteurs construisent également d'autres types de biens immobiliers que des logements, ce qui a pour conséquence de créer des interactions potentielles entre marchés du logement neuf et d'autres marchés : marchés immobiliers industriels, tertiaires, logistiques, de loisirs, etc.

Le promoteur de logements peut donc être au contact de clients de natures différentes et, pour monter un bilan financier d'une opération (un « bilan de promotion »), doit également interagir avec des entreprises de construction, des architectes, des collectivités publiques et des financeurs (banques ou

<sup>31</sup> Comme en témoigne par exemple le fait que les prix sur ces marchés sont beaucoup plus régulièrement exprimés en prix absolu à l'achat, non pas en prix au m<sup>2</sup> de surface de plancher comme c'est le cas lorsque le promoteur immobilier est un professionnel. En effet, nous verrons dans la suite de ce travail que les logiques financières entre un particulier et un professionnel ne sont pas les mêmes. Alors que le second part d'un chiffre d'affaire espéré (le « compte-à-rebours » du promoteur), le premier part d'une enveloppe financière maximale disponible, qui dépend de ses capacités d'emprunts, donc de ses revenus et de son capital disponible.

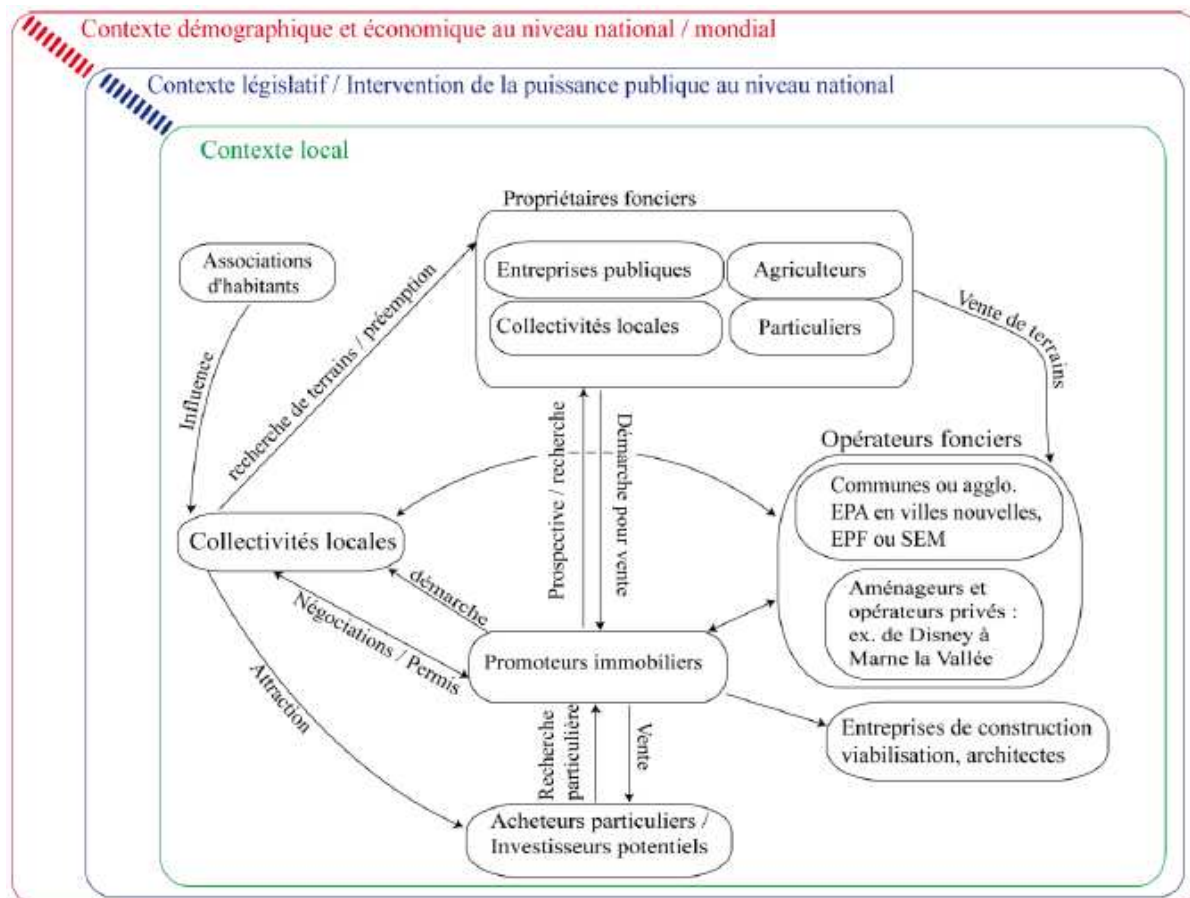
particuliers). C'est le promoteur qui a la charge de mobiliser l'ensemble des ressources nécessaires au lancement d'une opération immobilière. C'est pourquoi la compréhension de son activité permet d'avoir une bonne cartographie de qui fait quoi, à quels moments et en mobilisant quelles ressources dans les dynamiques de promotion immobilière. L'analyse que nous menons dans la première partie de cette thèse nous permet donc de faire le lien avec les questions de mobilisation de :

- la ressource clientèle : le promoteur doit connaître les capacités financières et les aspirations des acquéreurs potentiels (qu'ils soient acquéreurs – occupants ou investisseurs) en matière de formes architecturales et urbaines (rôle des acquéreurs) ;
- la ressource financière : les clients apportent la ressource financière principale, mais ils n'achètent pas les logements avant même le lancement des études de faisabilité et la recherche de terrain. Par conséquent, le promoteur de logements doit trouver d'autres sources de financements pour porter le risque financier que constitue le lancement d'une opération de promotion immobilière, avant que celle-ci ne soit vendue aux acquéreurs finaux. Il peut pour cela mobiliser ses fonds propres ou faire appel à d'autres financeurs, soit en haut de bilan (« tour de table »), soit en bas de bilan (crédit bancaire). Pour les bailleurs sociaux, des fonds complémentaires proviennent également de l'Etat et des collectivités territoriales.
- la ressource foncière : le promoteur doit rechercher le terrain et l'acquérir (lien avec le rôle des propriétaires fonciers privés et publics). Un terrain est par définition immobile, donc localisé, il est plus ou moins à proximité d'équipements de transport, d'équipements culturels, d'infrastructures, d'espaces verts, de commerces, etc. De plus, un terrain sans obtention de l'autorisation juridique de lancer une opération immobilière n'a pas d'intérêt pour un promoteur immobilier, d'où l'importance des autorisations de droit des sols (permis d'aménagement, permis de démolir, permis de construire) et de l'acteur en charge de l'élaboration de ces règles de droit et de son instruction, c'est à dire l'autorité publique ;
- la ressource construction : le promoteur s'attache les services d'un architecte et participe aux choix des entreprises de construction et des techniques de construction (rôle des maîtres d'œuvre et des entreprises de construction) ;

Comprendre le rôle du promoteur dans les dynamiques de promotion permet ainsi de comprendre qui fait quoi, au-delà du promoteur lui-même, dans cette action organisée qu'est le processus de promotion immobilière :

Le métier de promoteur, je suis assez admiratif, parce que je trouve qu'il est extrêmement complexe. Il navigue dans un environnement qui est... qui est quadrillé, re-quadrillé par des lois, des réglementations, qu'il faut connaître : droit de l'urbanisme, droit du travail, de la construction... C'est énorme le nombre de réglementations qu'ils ont à subir, à connaître, à suivre. C'est réellement ça qui me rend le plus admiratif vis-à-vis d'eux. Ils sont obligés d'être sur tous les fronts. Et ce sont de toutes petites structures. J'en ai qui démarre à trois personnes. [...] Et ces gens là doivent être des spécialistes de l'urbanisme, doivent être des spécialistes du droit à la construction, des coûts, de la commercialisation, de la relation avec les banques, de la relation avec les notaires. (Banquier, entretien 2, 22/05/2012)

Dans sa thèse, Delphine Callen est également partie de la compréhension du rôle central des promoteurs, qu'elle schématise sous la forme suivante :



**Figure 4 : « les acteurs de la production des ensembles pavillonnaires : multiplicité des acteurs et empiement des niveaux de compétence » (Source : Callen, 2011, p 154)**

Son travail portant spécifiquement sur les ensembles pavillonnaires, Delphine Callen se concentre uniquement sur les promoteurs immobiliers producteurs de ce type de produits, non pas sur l'ensemble des promoteurs de logements. Notons aussi que jusque là, nous avons classé dans une seule et même catégorie les acteurs que Callen nomme, d'une part, les « propriétaires fonciers », d'autre part, les « opérateurs fonciers ». Dans la suite de la thèse (voir en particulier les chapitres 4 et 6) nous revenons spécifiquement sur les questions de prise en charge de la viabilisation et de l'éventuel remembrement des parcelles de terrains (c'est-à-dire sur « l'aménagement ») nécessaire au lancement d'une opération de promotion immobilière (c'est-à-dire sur le rôle et sur la nature de l'acteur qui rentre dans la catégorie « opérateurs fonciers » du tableau ci-dessous). Nous avons ici fait le choix de reproduire ce schéma afin de montrer que d'un point de vue méthodologique, nous arrivons à la même conclusion que Delphine Callen, à savoir que derrière le rôle du promoteur de logements, c'est bien de l'ensemble des acteurs impliqués dans ce système dont nous parlons. C'est pourquoi ce rôle est parfois comparé à celui de chef d'orchestre.

# CHAPITRE 1

## MOBILISATION DE LA RESSOURCE CLIENTELE

La clientèle constitue la première ressource des promoteurs immobiliers. C'est pour elle que les promoteurs construisent (ou réhabilitent) de nouveaux bâtiments et surtout, en terme financier, ce sont les clients qui fournissent *in fine* les recettes nécessaires au financement des opérations. Dans la promotion immobilière privée, c'est donc en réponse à ce que les clients sont prêts à dépenser que les promoteurs immobiliers définissent la viabilité financière d'une opération et les types de produits vendables sur un marché. La logique pour les bailleurs sociaux est différente, puisqu'ils ne vendent pas les logements construits (sauf exceptions, dans le cadre d'accession sociale à la propriété et surtout, de vente de logements anciens, de plus de dix ans). De plus, la location de leurs logements se fait à des tarifs dits sociaux, qui limitent les ressources pour les bailleurs sociaux et nécessite des participations financières complémentaires de la collectivité publique. Puisque les bailleurs sociaux ne cherchent pas à proprement parler à mobiliser des clients à qui vendre les logements qu'ils construisent et qu'ils n'ont pas réellement à développer des stratégies de commercialisation pour trouver des « clients locataires », nous n'abordons que très peu leur activité dans ce premier chapitre.

La clientèle des promoteurs immobiliers peut être divisée en quatre grands types, qui ont des logiques d'achat différentes :

- les investisseurs institutionnels privés. Ils sont peu nombreux depuis que les rendements locatifs dans l'immobilier résidentiel sont bien plus faibles que dans l'immobilier tertiaire et sur d'autres types de marchés financiers (marchés boursiers, marchés obligataires) ;
- les bailleurs sociaux, qui sont des investisseurs institutionnels, mais au statut particulier. Ils achètent une partie de la production neuve aux promoteurs immobiliers, notamment pour que ces derniers respectent la règle édictée dans les Secteurs de mixité sociale (SMS) (nous revenons à plusieurs reprises dans la suite du travail sur cette politique publique, en particulier dans le chapitre 8) ;
- les particuliers investisseurs locatifs. Ce type d'investisseur ne suit pas les mêmes logiques que les investisseurs institutionnels. Contrairement à ces derniers, le rendement locatif n'est pour eux qu'un paramètre parmi d'autres. Ils sont notamment particulièrement influencés par les politiques publiques d'aides à l'investissement locatif, c'est-à-dire sur un des dispositifs légaux dits de « défiscalisation » (qui permet de diminuer son niveau d'impôt sur le revenu ou d'impôt de solidarité sur la fortune). Ainsi, en 2011, du fait du dispositif dit « Scellier », les investisseurs locatifs particuliers ont représentés jusqu'à 64 % de la clientèle totale des promoteurs immobiliers dans le Grand Lyon (Grand Lyon, Cecim) ;
- les acquéreurs occupants, qui constituent une clientèle essentielle pour les promoteurs immobiliers car leur nombre est relativement stable d'une année à l'autre. Cette stabilité apporte une sûreté particulièrement appréciée par les promoteurs immobiliers.

Puisque la clientèle est une ressource essentielle des promoteurs immobiliers, ces derniers affirment vouloir la connaître au mieux afin de s'y adapter. Pour cela, de la « connaissance du terrain » aux « études de marché », en passant par l'abonnement à des observatoires immobiliers, les techniques sont plurielles.

## **1.1. La connaissance de la clientèle**

### **A. Le compte-à-rebours du promoteur immobilier**

Les marchés fonciers et immobiliers, dans le neuf comme dans l'ancien, ont une caractéristique essentielle d'où découle de nombreuses implications : ce sont des marchés d'enchères. L'enchère signifie que lorsqu'une parcelle de foncier ou un logement est mis en vente, il l'est par un acteur (un ménage, une entreprise, un promoteur de logements) qui vend un bien unique, qui a face à lui un nombre indéterminé d'acheteurs potentiels. Le comportement rationnel du vendeur est alors de vendre à l'acheteur le plus offrant.

Nous verrons toutefois dans le chapitre 4 qu'il existe des exceptions à cette affirmation. Il arrive que les vendeurs s'intéressent à ce que l'acheteur fera du terrain ou du logement une fois ce dernier vendu. Toutefois, ce comportement est rare, puisque la vente va généralement avec l'idée déjà établie que l'usage du terrain et/ou du logement va changer une fois le bien vendu. Un propriétaire qui ne souhaite pas que l'usage de son terrain évolue ne met généralement pas son bien en vente (s'il en a les moyens financiers). Ce dernier point est essentiel, car il signifie aussi que ce n'est pas parce que les prix augmentent que l'offre en terrains et en logements augmente mécaniquement. Ainsi, les marchés fonciers et immobiliers sont des marchés de type monopolistique : la personne propriétaire d'un bien est en situation de monopole, personne n'est en capacité de fournir exactement le même bien qu'elle, car même si deux biens fonciers ou immobiliers peuvent être physiquement identiques, ils diffèrent forcément par leur localisation. Autrement dit, ces biens sont non fongibles, comme par exemple les œuvres d'art. L'immobilité des biens fonciers et immobiliers implique que « *la localisation résidentielle à l'intérieur du bassin d'habitat est au cœur des choix des ménages, sans doute au moins autant que les caractéristiques des logements et le statut d'occupation* » (Driand, 2009). Ainsi, la valeur d'échange d'un bien foncier ou immobilier s'établit en fonction des projets d'usage futur de ce terrain ou de ce logement, donc en fonction des représentations liées à l'espace. Le caractère particulier des biens immobiliers et fonciers par rapport aux biens de consommation courante est accentué par le fait que ce sont des biens durables, qui ont une longue durée de vie. Ils sont, en termes économiques, des biens peu liquides<sup>32</sup>. La localisation et l'immobilité des biens fonciers et immobiliers peuvent entraîner des incompréhensions, par exemple dans ce texte : « *que l'on puisse monter, depuis plus de cinquante ans, une maison en trois jours [...] et que l'on continue à mettre un*

---

<sup>32</sup> Notons que le phénomène de titrisation du foncier et de l'immobilier permet de contourner en partie l'illiquidité de ces biens, mais ce processus reste jusqu'aujourd'hui limité en France.

*an pour construire la même maison avec des méthodes médiévales, alors que tant d'êtres humains sont à la recherche d'un toit, est tout bonnement un crime »* (Ragon, 1991). Or, dans les faits, qu'une maison ou un immeuble ait été construit en trois jours ou en deux ans change relativement peu sa valeur financière d'échange (son prix). En revanche, le fait que le bien soit situé sur les Champs-Élysées, sur le territoire d'appellation Romanée-conti ou sur le plateau ardéchois a une importance majeure<sup>33</sup>.

Pourquoi effectuons-nous ce détour par la question du foncier dans cette partie consacrée à la mobilisation de la ressource clientèle par les promoteurs ? Car un promoteur immobilier ne garde pas les biens qu'il construit en patrimoine (sauf exceptions). Il les vend à de futurs usagers (ses clients). Dès lors, une question essentielle se pose : puisque les marchés fonciers sont des marchés d'enchères, quel montant le promoteur immobilier est en capacité de proposer à un propriétaire foncier, premièrement, pour qu'il accepte de vendre son ou ses biens s'il n'est pas déjà vendeur, deuxièmement, pour être sûr qu'il propose l'enchère la plus élevée, qui permettra de se démarquer des autres promoteurs ? Pour répondre à cette question, deux autres questions essentielles se posent : combien de surface vendable le promoteur immobilier peut-il réaliser, sous quelle forme (grands logements, petits logements, avec quelle exposition, quels matériaux, etc.) et à quel(s) prix de vente ? Quel va être le prix de revient de la construction et le montant des autres postes de dépense (taxes diverses, frais de commercialisation, marge du promoteur...) ?

Pour répondre à ces questions un promoteur immobilier effectue, au sens propre du terme, un « compte-à-rebours » : il part de la fin de l'opération, c'est-à-dire de son chiffre d'affaire final, qui dépend du prix de vente escompté des logements, duquel il soustrait progressivement tous les coûts qu'il peut anticiper avec une relative précision à l'échelle temporelle d'une opération immobilière (coûts de construction, taxes diverses, frais de commercialisation, marge, coût du crédit). Ainsi, la variable essentielle à estimer dès le départ d'une opération est son chiffre d'affaire final. C'est la connaissance de la ressource clientèle (que les promoteurs nomment « la demande ») qui permet de l'estimer.

Notre métier, c'est de proposer le logement en fonction du financement des clients hein. Donc la première chose qu'on fait quand on recherche des terrains c'est, avant de dire à quel prix il faut vendre, c'est de dire, voilà, quelle est ma cible de clientèle et combien mes clients peuvent payer pour venir habiter ici ? Et en fonction de ça, on fait à l'envers, on fait plutôt nos logements en fonction de la capacité financière de nos clients à acheter ou pas. (Promoteur immobilier, entretien 11, 27/02/2012)

---

<sup>33</sup> Nous faisons cette référence au Romanée-conti afin de rappeler que si, bien souvent, le prix d'un terrain est plus élevé s'il est en zone constructible qu'en zone agricole ou naturelle, ce n'est pas toujours le cas. Même si le droit des sols le permet, la valorisation maximale d'un terrain ne passe pas toujours par la vente d'immobilier (de logements ou de bureaux), mais aussi parfois par des productions agricoles, par l'accès à un paysage particulier, par la présence de jardins privés, etc.



Int : Si vous voulez c'est que, la logique de notre métier, elle est toujours euh... elle est toujours de euh... comment je dirais ça ?... d'essayer d'évoluer ce que peut-être dans chaque endroit, dans chaque commune du marché, je vais prendre le marché du Grand Lyon, en globalité. En disant, il s'est passé quoi sur Meyzieu en 2011 ? Ou sur Décines en 2011 ? Quels sont les prix de l'hyper centre-ville ? Quels sont les prix de la périphérie, enfin de la périphérie... des quartiers qui sont pas dans l'hyper-centre ville de Meyzieu ? Qu'est ce qui s'est passé dans Meyzieu avec l'arrivée des transports, avec l'arrivée des transports ferrés de l'est, avec le tramway ?

On analyse ce qui a été finalement l'activité immobilière sur ce secteur. On se dit, est-ce qu'on peut projeter comme finalement raisonnable que les prix qu'on a constaté sont encore susceptibles d'évoluer à la hausse ou pas ? Et s'ils évoluent à la hausse, dans quelle proportion ? Pour essayer de définir la stratégie foncière qu'on adopterait pour la recherche des nouvelles opérations à rechercher sur les dites communes, avec la difficulté de se dire euh... cette opération elle vient sur la marché un an après, et que cette commercialisation va durer admettons un an après qu'elle ait démarrée. L'idée c'est de se dire, je suis le 1er janvier 2012, je regarde ce qui s'est fait sur Décines en 2011, est-ce que, compte tenu de ce qui s'est passé, moi qui sait que les prix du foncier se situent à x euros par m<sup>2</sup> de SHON<sup>34</sup>, et compte-tenu de cette intention toujours forte des propriétaires vendeurs de vouloir vendre leur terrain mieux en année n+1 qu'ils ne l'auraient vendus en année n, est-ce qu'il y a une élasticité possible, qui nous permet d'acheter le terrain 5 % plus cher que ce qu'on a constaté, ou 10 % plus cher que ce qu'on a constaté ? Parce que l'année 2012 nous permet de penser qu'il y a encore une petite élasticité du prix.

RM : C'est une anticipation permanente de ce que sera la demande dans un à deux ans ?

Int : Exactement. (Promoteur immobilier, entretien 5, 10/02/2012)

Ainsi, le prix du foncier n'est pas considéré par les promoteurs immobiliers comme une donnée, mais comme le résidu entre le prix de sortie (prix de vente) des logements et les autres coûts. Ce fait explique pourquoi les professionnels de la promotion raisonnent, en termes de prix fonciers et immobiliers, en euros par mètre carré de surface de plancher, alors que leurs clients raisonnent sur la base d'une enveloppe financière globale. Aucun acquéreur n'a un budget maximal de 3 600 ou de 2 800 €/m<sup>2</sup><sup>35</sup>. Un acheteur a un budget absolu de 150 000 €, de 300 000 €, ou de tout autre montant<sup>36</sup> :

Une mauvaise évaluation lors de l'étude que les promoteurs immobiliers nomment la « faisabilité d'une opération », ou un effondrement de la ressource clientèle en cours de construction engendre le

---

<sup>34</sup> La SHON est la Surface hors oeuvre nette. L'ordonnance n°2011-1539 du 16 novembre 2011 substitue depuis le 1<sup>er</sup> mars 2012 le calcul en SHON et SHOB (Surface hors oeuvre brute) par une unique référence, la « surface de plancher ».

<sup>35</sup> Respectivement, prix plafonds dans les communes et quartiers aux prix immobiliers les plus élevés et les moins élevés pour bénéficier du « Plan 3A » du Grand Lyon. Ce dernier est une prime lancée en 2013 par le Grand Lyon, de 3 000 à 4 000 €. Elle est versée aux ménages primo-accédants sous condition que le logement acheté ne dépasse pas des prix plafonds de 2 800 à 3 600 €/m<sup>2</sup> selon les communes.

<sup>36</sup> Le fait que le « Plan 3A », ait pris comme référence des prix au m<sup>2</sup> peut d'ailleurs être interprété comme un signe de son caractère de soutien au monde du bâtiment plutôt que de son caractère « social ».

En effet, l'enveloppe moyenne des primo-accédants en France en 2013 est de 143 000 € (Immoprêt, 2014), ce qui représente, à 3600 €/m<sup>2</sup>, une capacité d'acquérir un appartement de 39 m<sup>2</sup>. Il n'est pas sûr qu'une telle surface soit réellement adaptée à un ménage avec enfant.

risque de pertes financières. La hantise du promoteur immobilier est de se retrouver avec des logements invendus alors que les travaux sont terminés, donc avec des logements livrables immédiatement :

A un moment donné, quand bien même vous avez pré-vendu 40 %, il en reste quand même 60 % à vendre. Et que, sur les durées assez longues de commercialisation, parce que grosso modo, quand vous prenez une opération de 30 logements, c'est au moins minimum un an de commercialisation quand même. Et en un an il peut se passer énormément de choses. (Promoteur immobilier, entretien 11, 27/02/2012).

Notons que le compte-à-rebours n'est donc pas un outil d'évaluation de la valeur vénale (c'est-à-dire de la valeur marchande) des biens immobiliers et fonciers. Il s'agit avant tout d'un outil d'aide à la décision. Il permet simplement d'estimer si, à tel ou tel endroit, une opération immobilière neuve est potentiellement rentable, donc s'il est utile ou non de démarrer des négociations avec les propriétaires fonciers pour acheter leurs terrains. En milieu déjà urbanisé, il arrive souvent que le prix des biens fonciers soit supérieur à ce qu'est en capacité de proposer un promoteur immobilier. C'est le cas par exemple de la quasi totalité des arrondissements centraux lyonnais, où la morphologie urbaine est déjà très dense. Les parcelles sont donc déjà occupées par des biens immobiliers qui ont eux-mêmes une valeur d'usage actuelle élevée. De plus, ces bâtiments datent pour certains de plusieurs siècles et se situent aujourd'hui dans un périmètre inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO. En plus des coûts de relogement et de déconstruction, ils ont donc une valeur historique et symbolique difficilement estimable financièrement. Ainsi, dans les espaces déjà urbanisés, il n'est bien souvent rentable financièrement de réaliser une opération de logements neufs que lorsque le terrain est déjà nu (« dent creuse »), lorsque le bâtiment qui s'y trouve est vétuste, lorsqu'il est inadapté dans son usage actuel (par exemple, un ancien entrepôt autrefois en périphérie qui s'est progressivement fait absorbé par le tissu urbain dense), ou encore lorsque le terrain est faiblement densifié en comparaison de ce que la clientèle est prête à payer et de ce que la population environnante est prête à accepter en termes de densité.

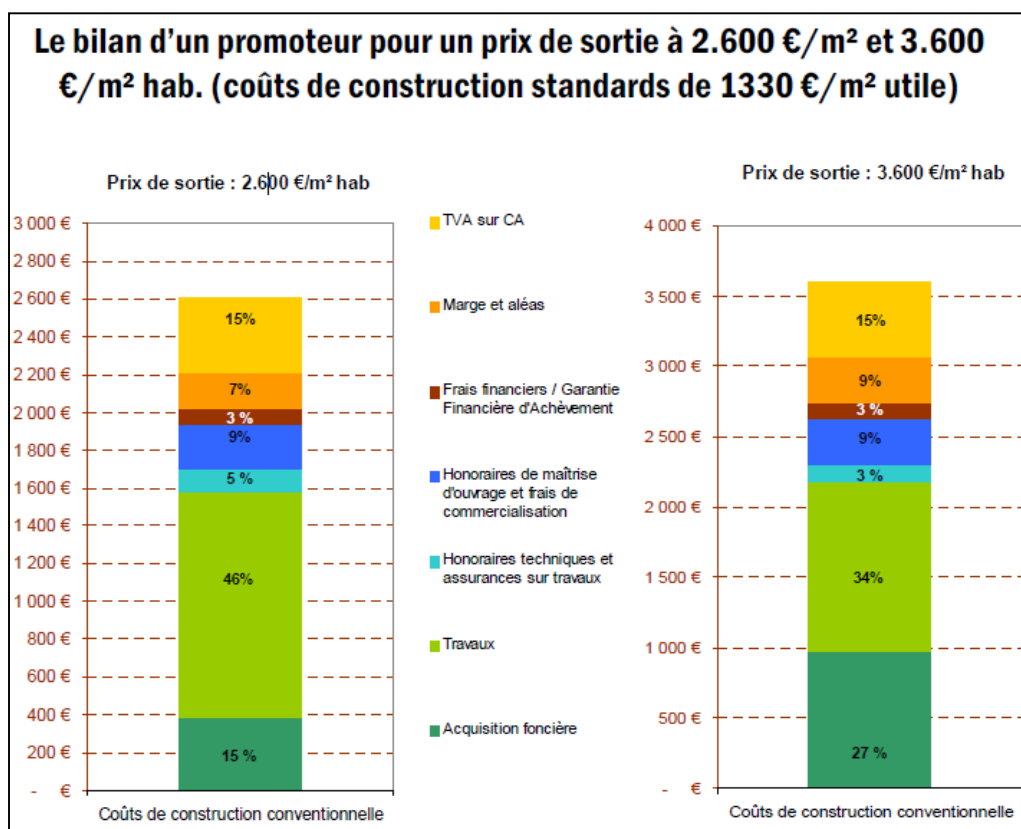
Ainsi, le prix effectif d'achat du foncier ne se fixe que dans quelques cas sur le montant qui découle du compte-à-rebours. C'est pourquoi il n'est qu'un outil d'aide à la décision, non pas un outil d'évaluation de la valeur vénale de l'ensemble des biens<sup>37</sup>. Si les promoteurs immobiliers ne cachent pas qu'ils effectuent bien, pour chaque opération, un compte-à-rebours, ils ne divulguent pas pour autant le bilan de ces comptes prévisionnels. Ceci est bien le signe que chaque promoteur a ses stratégies, ses méthodes comptables et ses modes de négociation avec l'ensemble des autres acteurs impliqués dans le processus de promotion (d'où l'intérêt de consacrer une première partie de cette thèse sur le fonctionnement global des dynamiques de promotion immobilière).

Pour résumer, le prix de vente d'un bien foncier et la capacité à transformer sa destination dépendent du type de bien immobilier qui s'y trouve actuellement ainsi que des capacités à construire et à vendre

---

<sup>37</sup> De plus, nous verrons aussi dans le chapitre 4 que les stratégies aussi bien des promoteurs que des propriétaires fonciers peuvent faire varier le prix effectif de vente du foncier.

de nouveaux biens immobiliers. Dans le premier cas, le prix du foncier est fonction de son usage actuel, dans le second, il est fonction d'un usage potentiel futur (le prix étant fixé par la technique du compte-à-rebours). Dans tous les cas, il y a « prédominance de l'immobilier sur le foncier », c'est-à-dire que les prix des terrains sont majoritairement déterminés par les prix de vente des immeubles. Sauf exceptions (notre exemple des fonciers situés dans des grandes appellations viticoles), l'usage qui valorise financièrement le plus fortement un terrain est l'immobilier résidentiel (là encore sauf exceptions, par exemple dans le « triangle d'or » de Paris où il s'agit de l'immobilier de bureaux). Cette prédominance a pour dernière conséquence qu'une augmentation des prix immobiliers se répercute de façon amplifiée dans les prix fonciers. Ce mécanisme est compréhensible grâce à l'exemple suivant dans lequel nous constatons qu'une différence des prix immobiliers d'environ 38 % (2 600 €/m<sup>2</sup> habitable dans le bilan financier de gauche et 3 600 €/m<sup>2</sup> dans celui de droite) engendre une hausse d'environ 150 % des prix fonciers (qui passent d'environ 400 à 1000 €/m<sup>2</sup>).



**Figure 5 : Illustration de la prédominance de l'immobilier sur le foncier par le compte-à-rebours du promoteur immobilier (source : Stratis conseil, agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2007, p.6)**

Notons aussi que les modes de réflexion sont différents pour les particuliers qui construisent en autopromotion et pour les bailleurs sociaux, ce qui n'empêche cependant pas le marché foncier de fonctionner sur un mécanisme d'enchères. Dans le cas d'un particulier qui construit sa maison individuelle, sa capacité à acheter une parcelle constructible dépend de son enveloppe financière globale. S'il n'a pas la plus élevée, il risque de ne pas pouvoir acheter à l'endroit voulu en priorité. Ainsi, il devra aller chercher un terrain à bâtir à un autre endroit ou bien se rabattre sur un terrain plus

petit. Le bailleur social peut construire un compte-à-rebours sur la base des rendements locatifs des logements qu'il construit. Toutefois, ses loyers étant régulés, les recettes générées sont largement insuffisantes pour espérer concurrencer les offres des promoteurs immobiliers pour l'achat du foncier. C'est pourquoi, d'une part, l'Etat et les collectivités territoriales leur vendent du foncier à prix réduit, avec une décote qui peut aller jusqu'à 100 %, d'autre part, c'est pourquoi, du fait même de son caractère social, les bailleurs sociaux bénéficient d'aides spécifiques dites « aides à la pierre ». Ces dernières prennent la forme de prêts à taux avantageux qui passent par l'intermédiaire de la Caisse des Dépôts et Consignations, ainsi que de subventions dites pour « surcharge foncière ». Il n'en reste pas moins qu'il est financièrement rationnel de construire le maximum de logements sociaux dans une opération neuve. Ceci permet d'augmenter le nombre de locataires, donc le rendement locatif de chaque immeuble (dans la limite de ce que les locataires sont prêts à accepter et des coûts de construction que ces travaux engendrent).

### Les « études de marché »

Nous venons de voir que parce que les promoteurs immobiliers raisonnent par « compte-à-rebours », il est essentiel pour eux de bien connaître les attentes et les capacités financières de leur clientèle. Or, lorsqu'il lance une opération, le promoteur ne connaît pas l'état de la ressource clientèle au moment où elle sera totalement vendue. Le métier de promoteur immobilier est donc un métier d'anticipation et c'est pourquoi le risque commercial est le risque majeur pour un promoteur. Pour limiter ce risque, les promoteurs réalisent des études de marché et consultent en permanence des observatoires sur « l'état des marchés immobiliers », qui leur permettent d'évaluer au mieux ce que les professionnels nomment « la demande ».

A Lyon, ces données sur les marchés sont produites majoritairement par deux organismes, le CECIM (qui est une association loi 1901) et Adéquation (Société par actions simplifiée). Ces observatoires permettent d'avoir des informations sur :

- Le nombre de ventes de logements. Ce chiffre porte à proprement parler sur le nombre de contrats de réservation entre le promoteur et les clients. Le nombre de réservations est détaillé entre logements collectifs, logements individuels groupés et résidences (résidences services, résidences étudiants et résidences tourisme). C'est aussi le cas pour la nature des acheteurs, entre acquéreurs utilisateurs, investisseurs particuliers et ventes en bloc (qui peut-être effectuée par un investisseur particulier, mais qui sont en grande partie des lots destinés à des bailleurs sociaux). Sur les marchés de l'immobilier ancien (bases de données des notaires), les chiffres correspondent bien aux ventes réelles, non pas à des réservations.
- Le nombre de mises en vente par les promoteurs immobiliers ;
- Le nombre de logements disponibles. Il ne s'agit pas forcément de stock physique, puisque du fait du principe juridique de la Vente en état futur d'achèvement (VEFA) les logements peuvent être mis en vente avant qu'ils soient définitivement livrables ;
- Le prix moyen de vente, exprimé en euros par mètre carré habitable. C'est le prix qui figure dans les réservations. Il peut-être exprimé toutes taxes comprises ou hors taxe. Il est exprimé hors

stationnement. Les prix peuvent également être exprimés en enveloppe moyenne, calculée en divisant le nombre de logements vendus par la somme des prix des logements réservés ;

- La durée d'écoulement des biens mis en vente.

Si l'observation est essentielle, elle ne rend pas pour autant le comportement de la clientèle totalement prévisible :

A un moment donné, vous savez, c'est toujours le problème, c'est à dire que comme on est dans l'économie réelle... euh... et non pas dans les théories économiques [...] C'est vrai qu'on peut toujours faire mieux [dans l'observation des marchés], mais après, savoir quel est le marché à un euro près, ou à 100 euros près, sur votre opération, l'effet sera tel que si ça vous paralyse et que vous la lancez pas, finalement parce que vous avez attendu trop longtemps, vous pouvez inverser le bénéfice de l'étude... Ca s'appelle le risque, à un moment donné il faut prendre un risque (rires). (Promoteur immobilier, entretien 8, 17/02/2012)

Avant de prospecter des terrains, on s'intéresse à nos futurs acheteurs. Donc on va visiter les quartiers. Déjà, il y a une question de bon sens, on va dans les quartiers qui nous intéressent, qui nous plaisent, où l'on se sent bien. Le choix du terrain il est primordial, c'est pas juste une question de quartier... [...]. Toutes les bases de notre métier, les fondamentaux, sont là. L'emplacement est primordial. Une fois qu'on a défini un emplacement, on s'intéresse aux prix du marché. Et le prix du marché on l'a, en regardant les prix de l'ancien, les prix du neuf, nos concurrents. Et... on a une idée très précise du prix du marché. Et en fait quelque part on achète notre foncier en fonction du prix de sortie, du prix de vente. [...] Le vrai secret, c'est de savoir à combien on va vendre. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

Ces deux citations signifient également que l'équilibre général des marchés est inatteignable. En effet, un tel équilibre repose sur une information parfaite et partagée sur les prix. Or, les différents outils de connaissance des marchés donnent une photographie du passé. Cette dernière est presque immédiate, mais il n'en reste pas moins que les observatoires ou les études ponctuelles se basent sur des ventes passées et s'arrêtent au moment où les données sont consultées. De plus, pour un promoteur immobilier, plus d'une année peut s'écouler entre l'achat du foncier et la livraison de l'ensemble d'une opération à ses clients. Or la capacité à mobiliser la ressource clientèle pour un promoteur immobilier peut largement évoluer ne serait-ce qu'en l'espace d'un trimestre. Ainsi, les promoteurs immobiliers attachent plus ou moins d'importance aux données produites par les observatoires. Certains préfèrent compter sur leur connaissance locale de la clientèle, sur leur ressenti, plutôt que sur les chiffres des observatoires :

RM : Comment identifiez-vous la demande ? Comment arrivez-vous à fixer le prix d'un logement ?

Int : Ca fait vingt ans que j'ai pris l'habitude de me faire mon idée à moi, et vous savez quoi, et bien je me trompe jamais. Au début j'ai pris... pour faire comme les grands, j'ai pris des sociétés spécialisées en études de marchés, je ne comprenais même pas ce qu'ils me disaient ! En fait c'est un justificatif pour aller voir... aller chercher de l'argent à Paris pour les nationaux en disant, bah voilà, j'ai fait une étude de marché donc ça doit fonctionner. Et puis si ça fonctionne pas... ouais mais l'étude disait que...

Moi je ne suis pas dans cette problématique, moi je veux mettre un million, il faut que ça me rapporte, et je veux pas les perdre. Donc je veux me faire mon idée à moi et je laisse le soin à personne d'autre. (Promoteur immobilier, entretien 9, 24/02/2012)

Avec cette citation, nous constatons que les promoteurs immobiliers tiennent particulièrement à mettre en avant l'importance de la connaissance sur le terrain du marché local (sous entendu, pas seulement la connaissance à travers des séries de tableaux, de bilans et d'études). Les promoteurs immobiliers se basent bien sûr tous sur une connaissance statistique de la clientèle, sur les prix de vente globaux, sur la quantité d'acheteurs potentiels, mais puisque leur métier consiste selon eux à anticiper ce que la clientèle est prête à acheter, les promoteurs immobiliers nous ont tous affirmé qu'il est important d'être à son contact ainsi que de bien connaître le territoire dans lequel va s'implanter l'opération. Il est compliqué d'évaluer le niveau de demande et les attentes de la clientèle uniquement à partir de chiffres d'observatoires. Il est également important d'être au courant des informations que font remonter les commerciaux, ainsi que de bien connaître l'environnement local en termes d'image du quartier et d'équipements scolaires, culturels, sportifs, de transport, etc.. Ainsi, par exemple, un observateur extérieur à l'agglomération lyonnaise, à la seule vue d'un plan de ville, pourrait penser que la proximité du quartier de la Guillotière avec la place Bellecour et la rue de la République (seul le pont de la Guillotière les séparent) donne au quartier de la Guillotière un caractère presque aussi attractif que la presqu'île (quartier entre Rhône et Saône). Ce n'est pourtant pas le cas. La Guillotière est historiquement une « porte d'entrée » de la ville, un quartier d'installation de populations immigrées, à l'architecture et au peuplement différent de la presqu'île. Toutefois, il est aujourd'hui marqué par l'installation de plus en plus nombreuse de classes moyennes<sup>38</sup>.

Autrement dit, les promoteurs immobiliers revendiquent le fait qu'ils effectuent une activité risquée, car il s'agit d'un pari sur l'avenir. C'est sur cette capacité à mobiliser la ressource clientèle qu'est évaluée en premier lieu un promoteur immobilier. Affirmer que la connaissance de la clientèle et le lancement d'une opération immobilière relève d'un mécanisme purement mécanique (sur la base « d'études de marché ») reviendrait pour eux à supprimer l'essence même de leur métier, qui consiste à :

- identifier qui sont les acquéreurs solvables ;
- construire des logements adaptés aux attentes de ces acquéreurs, que ce soit du point de vue de leur coût, de leur aménagement intérieur, de leur localisation, de l'architecture du bâtiment dans lesquels ils s'intègrent, etc.

---

<sup>38</sup> Musée de l'histoire de l'immigration, page internet sur le quartier de la Guillotière : <http://www.histoire-immigration.fr/la-cite/le-reseau/les-actions-du-reseau/2009-journees-europeennes-du-patrimoine/le-quartier-de-la-guillotiere-de-lyon>

## B. La matérialisation des droits à bâtir, moment-clef du développement urbain

L'évaluation du niveau de ressource clientèle mobilisable est donc essentiel pour un promoteur immobilier afin de construire un bilan prévisionnel d'opération viable. Lors des entretiens, les promoteurs immobiliers ont toutefois fait ressortir le fait que parmi les autres éléments essentiels à l'évaluation du chiffre d'affaire final d'une opération, deux sont souvent difficiles à évaluer avant que l'opération de construction ne débute :

- la connaissance de la surface de plancher juridiquement autorisée (c'est-à-dire le niveau de « droits à bâtir »), qui peut être exprimée par un Coefficient d'occupation des sols (COS)<sup>39</sup> ou par l'imposition de gabarits, de hauteurs, d'emplacements autorisés, etc. ;
- la forme architecturale et urbaine de l'opération souhaitée par la collectivité (qui est susceptible de faire varier les coûts de construction).

Le moment où le promoteur connaît avec précision ces éléments est donc essentiel. Il dépend essentiellement de choix effectués par l'autorité publique, en particulier de ceux qui figurent dans les Plan locaux d'urbanisme dont les règlements, parce qu'ils sont opposables au tiers dès leur approbation en Conseil municipal (ou en Conseil de communauté), fixent les niveaux de droits à bâtir parcelle par parcelle. Toutefois, nous verrons dans le chapitre 8 qu'il n'est généralement pas possible de déduire avec précision la surface de plancher légalement réalisable à partir d'une simple lecture du règlement du PLU. Ce dernier ne s'applique pas forcément de façon simple et, dans le cas du Grand Lyon, ce dernier y introduit délibérément des marges de négociation.

Les études de faisabilité des opérations ne se contentent donc pas d'évaluer les capacités et les motivations d'achat de la clientèle, elles ont aussi pour but d'évaluer le nombre de logements qu'il est juridiquement possible de mettre en vente ainsi que d'évaluer l'implantation du projet dans son environnement immédiat. Toute cette seconde partie du travail de faisabilité ne s'effectue pas avec des « experts de marché » mais avec des architectes et des urbanistes, dont les méthodes de travail peuvent être différentes d'une personne à l'autre :

RM : Vous m'avez dit que vous ne faites pas les faisabilités ?

Int : Si si, on en fait.

RM : Mais les promoteurs ne viennent pas vraiment vous voir pour vous en demandez ?

Int : On n'est pas connu pour ça. C'est à dire qu'ils viennent nous voir pour une faisabilité sur un terrain particulier, dans Lyon, sur un site classé ou je ne sais pas, sur des fonciers un peu difficile, des terrains un peu compliqués, où la Ville va regarder, où le politique va regarder, où y'a une attention architecturale à porter. Là ils viennent nous demander une faisabilité et ils savent qu'on leur fera jamais une faisabilité à 100 %, remplie.

---

<sup>39</sup> La possibilité de fixer des COS (Coefficient d'occupation des sols) dans les Plan locaux d'urbanisme est supprimée par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014.

Et y'a des agences d'architectes, les promoteurs vont les voir en leur disant, faites moi le truc à 100 %, le mec il fait le truc à 100 % en une après-midi. Nous une faisabilité, on met deux jours pour la faire. On va voir le site, on regarde, enfin, bon... on fait attention quoi.

RM : C'est déjà un vrai pré-projet ?

Int : C'est un pré-projet oui.

RM : C'est pas juste un calcul de m<sup>2</sup> de surface de plancher...

Int : Voilà, ça on ne fait pas. (Architecte, entretien 2, 06/11/2012)

Ainsi, nous voyons avec cette citation que les promoteurs immobiliers séparent plus ou moins, dans leurs études de faisabilité, une partie « attente de la clientèle », qui permet de déterminer le nombre de logements maximal qu'il est possible de produire et de vendre, de la partie « niveau des droits à bâtir » qui, pour être obtenus auprès de la collectivité instructrice, doivent faire l'objet d'un travail architectural et urbanistique spécifique.

Pour résumer, il y a donc deux éléments principaux qui limitent la capacité d'un promoteur immobilier à évaluer son chiffre d'affaire final avant que la construction ne débute :

- la surface totale de plancher réalisée, qui dépend des choix urbanistiques et architecturaux du promoteur immobilier et de son architecte, mais aussi et surtout du niveau effectif des droits à bâtir ;
- l'évolution des attentes de la clientèle et la quantité potentielle de clients du moment où l'opération est lancée jusqu'à sa livraison. La hantise du promoteur est de se retrouver avec des logements invendus alors que les travaux sont terminés. Cette incertitude dépend principalement de dynamiques nationales, voire internationales<sup>40</sup>. Pour un promoteur immobilier, l'important n'est donc pas de parfaitement connaître les besoins en termes démographiques, mais la capacité des habitants à devenir des acquéreurs de logements (donc des clients), qui dépend en premier lieu de leur solvabilité à un instant donné.

Dans la suite de ce chapitre, nous nous concentrons sur le second aspect, lié à la mobilisation de la ressource clientèle. Nous revenons sur l'aspect foncier dans le chapitre 4 ainsi que dans toute la seconde partie de cette thèse, dans laquelle nous évoquons largement les questions de rédaction et d'usage des règles de droit des sols. Notons toutefois dès maintenant que pour couvrir l'incertitude portant sur le niveau effectif des droits à bâtir, les promoteurs immobiliers développent différentes stratégies, dont la principale consiste à reporter l'incertitude vers un autre acteur, le propriétaire initial du terrain, par l'introduction de « clauses suspensives » au moment de l'achat du foncier.

---

<sup>40</sup> Les collectivités locales ont tout de même quelques outils pour influencer sur le niveau de demande en logement neuf. Par exemple, le Grand Lyon a mis en place en 2013 le « Plan 3A ». De plus, le marché immobilier lyonnais ne connaît pas forcément les mêmes évolutions que les marchés des autres agglomérations françaises



## 1.2. Importance des différents marchés immobiliers

Nous venons de voir qu'il est important pour un promoteur de connaître les attentes de sa clientèle. Cette connaissance le rassure sur sa capacité à vendre ou à louer le bien qu'il construit. Dans cette partie, nous évoquons rapidement les évolutions quantitatives et qualitatives des achats de logements neufs ces dernières années tout en rappelant que les marchés immobiliers concernent d'autres types de biens que le logement neuf, donc d'autres clients potentiellement mobilisables pour les promoteurs. Nous analyserons ensuite en quoi ces évolutions modifient ou non les objectifs et les actions des promoteurs de logements, de l'Etat et des collectivités territoriales.

### A. Une ressource clientèle qui ne se limite pas aux logements

La clientèle des promoteurs immobiliers n'est pas uniquement constituée de particuliers qui cherchent à acquérir un logement. Il existe également des investisseurs dits institutionnels, qui regroupent les organismes de placement collectif, les compagnies d'assurances et les fonds de pension. Du plus, l'immobilier est un marché multiple, à la fois dans les types de produits construits (logements, bureaux, commerces...) et dans les motivations à l'achat (occupation ou investissement, sachant que l'achat en vue d'occuper un logement est également considéré par l'acheteur comme un placement financier).

En 2012, le chiffre d'affaire des promoteurs immobiliers membres de la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) en France se répartit comme suit :

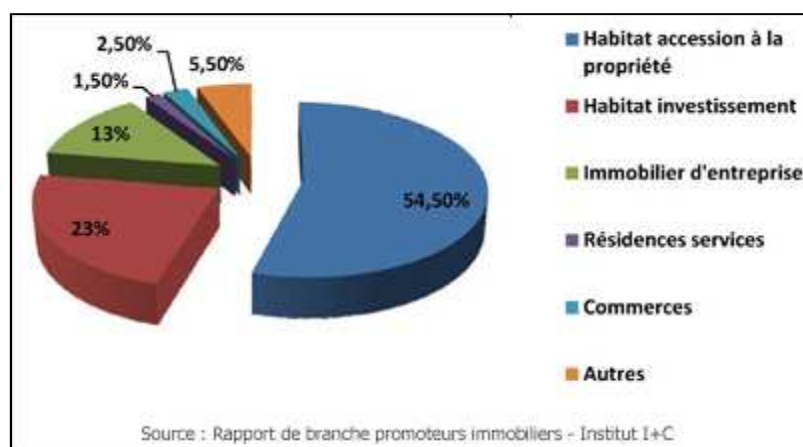
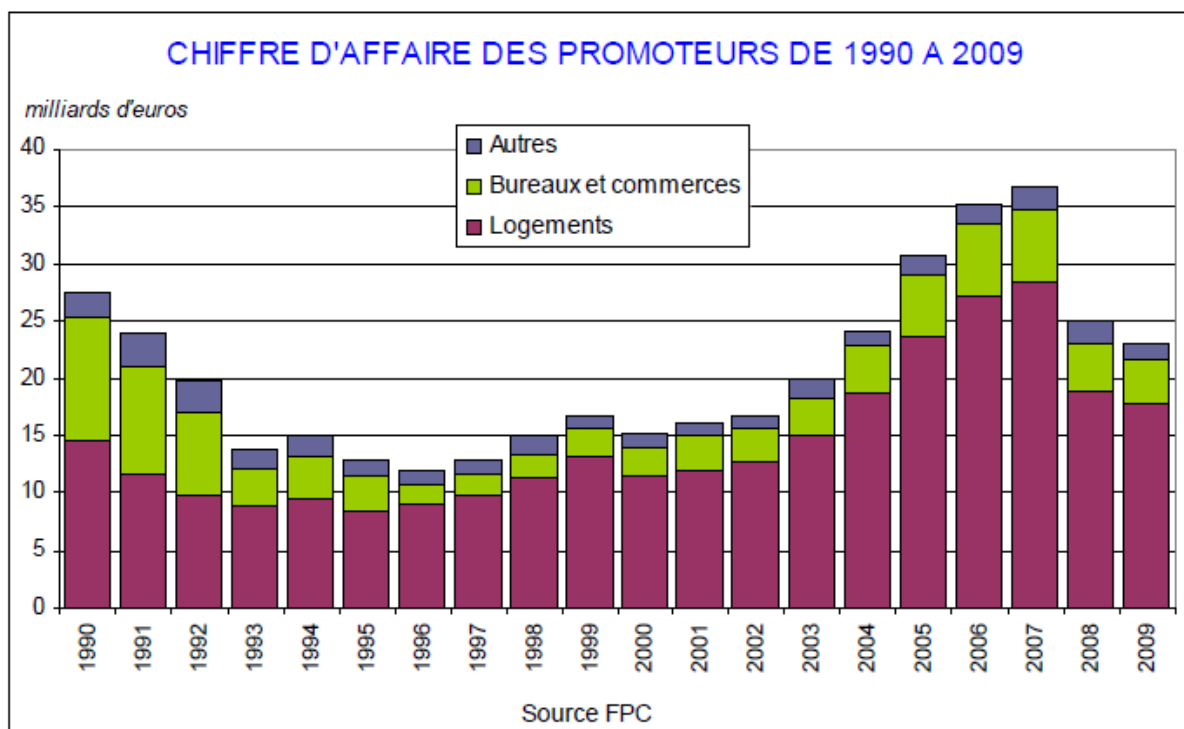


Figure 6: Chiffre d'affaire des promoteurs immobiliers par branches d'activité en 2012 (source : site internet FPI)

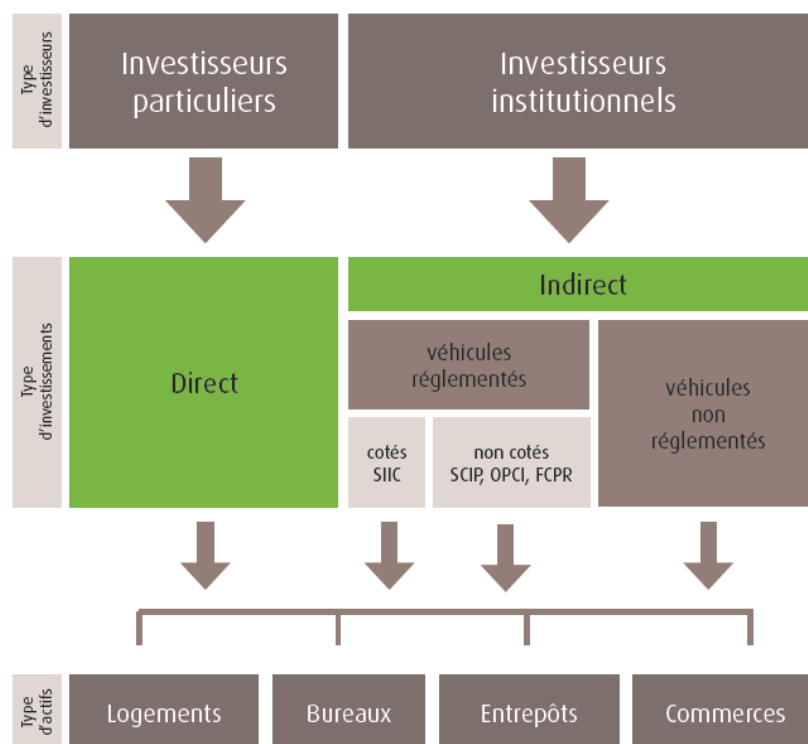
Ces chiffres peuvent varier de manière importante d'une année sur l'autre. La part relative du logement dans la production des promoteurs immobiliers ayant répondu à cette enquête de la FPI est passée de 53 % en 1990 à 76 % en 1996 et 79 % en 1999 (FPI, 2010, p 36) :



**Figure 7 : chiffre d'affaire des promoteurs immobiliers par branches d'activité entre 1990 et 2009 (source : FPI, 2010, p 35)**

L'acquéreur investisseur, que ce soit dans l'immobilier de bureau ou dans l'immobilier résidentiel, peut être motivé à l'achat par deux logiques financières différentes. La première est principalement celle des sociétés d'investissement, qui se basent sur la recherche d'une rentabilité locative pérenne. Bien souvent, ces investissements ne sont pas réalisés directement, mais par l'intermédiaire d'autres sociétés qui constituent des « véhicules financiers » dont l'objectif est d'apporter une rentabilité minimale à leurs actionnaires. Ces sociétés se concentrent essentiellement (du moins dans les années 2000 et 2010) sur l'immobilier tertiaire. La seconde logique d'investissement est plutôt déconnectée de la demande locative et repose sur la croyance que la pierre ne peut pas se dévaloriser. C'est principalement la logique des particuliers, dont la plupart (acquéreurs utilisateurs et investisseurs) acquièrent un logement pour se constituer un capital pour assurer financièrement leur avenir et celui de leur famille. Ils réalisent cet achat « directement », c'est-à-dire sans passer par l'intermédiaire d'acquisitions de parts ou d'actions de sociétés immobilières ou de sociétés dédiées à l'investissement<sup>41</sup> dont une partie des actifs sous-jacents sont constitués de biens immobiliers. Ces différents types de clients ont été synthétisés par Ingrid Nappi-Choulet dans le tableau qui suit :

<sup>41</sup> Leur statut peut-être spécifiquement réglementé par la loi. Certaines sociétés sont cotées en bourse, c'est le cas des Sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC), d'autres ne le sont pas, comme les Sociétés civiles de placement immobilier (SCPI), les Organismes de placement collectif dédié à l'immobilier (OPCI) ou les Fonds communs de placement à risques (FCPR). Pour une présentation des différents véhicules d'investissement dans l'immobilier, voir Nappi-Choulet, 2011, p. 73 – 82.



**Figure 8 : Types d'investisseurs et d'investissements immobiliers (source : d'après Nappi-Choulet, 2011, p. 70)**

### Une volonté du Grand Lyon de favoriser la mixité fonctionnelle

Si la clientèle des promoteurs immobiliers ne se limite pas à l'achat de logements, se pose alors la question de savoir quelle est l'influence des marchés du logement sur ceux des bureaux (et autres produits immobiliers), et *vice versa*. Pour Patrice Gaubert et Christian Tutin, cette influence est « *indiscernable* » à un niveau scalaire tel que celui de l'Île de France (Gaubert, Tutin, 1999, p. 231). Des liens indirects ne sont toutefois pas à exclure sur certaines fractions du marché. A travers une « boucle foncière », les marchés d'immobilier tertiaire (c'est-à-dire les quartiers dits « d'affaires ») jouent comme une contrainte sur la construction de logements et excluent les opérations immobilières bons marchés (Gaubert, Tutin, 1999, p. 226). Des opérations mixtes peuvent donc ponctuellement être développées dans des quartiers d'immobilier tertiaire, mais à des niveaux de prix similaires à l'immobilier de bureaux, donc à des niveaux de logements haut de gamme (sans cela l'accès au foncier est impossible économiquement). Toutefois, il est à noter que cet écart de prix entre l'immobilier d'entreprise et l'immobilier résidentiel décroît très vite avec l'augmentation de la distance aux « centres d'affaires ». Pour un promoteur immobilier, il est quasiment partout plus rentable de réaliser des opérations de logements que des opérations de bureaux (ceci est encore plus vrai pour les locaux d'activités artisanales, industrielles ou logistiques). Rares sont les espaces dans lesquels la clientèle d'acquéreurs de bureaux fournit plus de ressources pour les promoteurs immobiliers que la clientèle d'acquéreurs de logements.

Ces liens entre promotion immobilière résidentielle et promotion immobilière d'autres types de biens sont importants pour la collectivité. En effet, la mixité fonctionnelle est un des objectifs urbanistiques

majeurs du Grand Lyon afin de ne pas créer, d'un côté, des « quartiers d'ortoirs », de l'autre, des quartiers de bureaux, des zones d'activités et des zones commerciales désertées la nuit et le week-end. C'est pourquoi le PLU du Grand Lyon approuvé le 11 juillet 2005 pose comme principe que les destinations autorisées sont la règle et les destinations interdites sont l'exception<sup>42</sup>. Ainsi, le règlement du PLU distingue deux types de zones (Règlement du PLU du Grand Lyon, 2005, p. 15-16, consulté suite à la modification n°10, 2013) :

- Les zones dites « banalisées », qui pose comme principe que toutes les occupations sont autorisées (sauf si l'article 1, relatif au type d'occupation ou d'utilisation du sol interdites, interdit expressément un type d'occupation). Elles constituent la majorité des zones U (urbanisées) du Grand Lyon (zones UA, UB, UC, UD, UE, URP, UV).
- Les zones dites « spécialisées », qui regroupe l'ensemble des autres zones. Elles regroupent donc les zones de protection du patrimoine (URP), de l'environnement (zones N), de l'agriculture (zones A), de zones d'activités industrielles (UI, UIX, UIP) et commerciales (UX).

Une telle construction du règlement de zonage du PLU est le signe qu'il est, sauf exceptions, plus rentable financièrement pour un promoteur immobilier de réaliser des opérations de logements que des opérations de bureaux. C'est pourquoi le Grand Lyon a fait le choix, dans les quartiers à dominante d'habitation (que ces quartiers soient plus ou moins denses, centraux ou non), de laisser les propriétaires libres d'utiliser l'espace comme ils le souhaitent (à l'exception, dans certains endroits, des rez-de-chaussée, afin d'y créer des linéaires commerciaux). L'objectif est de soutenir la mixité fonctionnelle des espaces urbains à dominantes d'habitations.

### Diversification des promoteurs vers d'autres marchés

Nous venons donc de voir que le mode de mobilisation de la clientèle et les ressources qu'elle fournit sont différents selon les types de marchés immobiliers. Cela signifie-t-il que les promoteurs immobiliers se spécialisent uniquement dans la mobilisation d'un seul et même type de ressource clientèle ou bien élargissent-ils leur activité à l'ensemble des clients possibles en matière d'achat immobilier : acquéreurs de logements, de bureaux, de locaux industriels, de locaux commerciaux, de résidences de tourisme, etc. ?

Bon nombre de promoteurs immobiliers rencontrés réalisent à la fois de l'immobilier résidentiel et de l'immobilier tertiaire. Certains limitent cette seconde activité aux grandes agglomérations (promoteurs immobiliers, entretiens 8, 11 et 12). D'autres groupes revendiquent une compétence encore plus large, qui va jusqu'à la gestion immobilière. C'est le cas par exemple du groupe Altarea Cogedim, qui est et se revendique à la fois promoteur immobilier et gestionnaire (foncière) de centres commerciaux

---

<sup>42</sup> En droit de l'urbanisme, la destination des bâtiments correspond à ce pourquoi une construction est édiée. Un demandeur de permis de construire doit indiquer la destination de sa construction. L'article R.123-9 du Code de l'urbanisme fixe neuf destinations différentes : habitation, hébergement hôtelier, bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, entrepôt, constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.

et de bureaux. Le groupe garde donc en patrimoine l'immobilier commercial qu'il peut lui-même avoir construit et vend les logements réalisés à proximité. Il a donc une réflexion globale d'urbanisme et espère grâce à cela en tirer des bénéfices économiques, en particulier grâce aux occupants des logements qu'il construit à proximité de ses centres commerciaux, afin qu'ils soient les futurs usagers et clients de ses espaces. Cette pratique rappelle celle déjà ancienne des compagnies ferroviaires privées au Japon. Ces dernières y sont à la fois gestionnaire des réseaux, promoteurs immobiliers et gestionnaires des gares (qui sont également de grands centres commerciaux et d'emplois). Par conséquent, il est dans l'intérêt des entreprises de promotion de densifier au maximum autour des gares, afin d'y multiplier les résidents qui sont également de potentiels utilisateurs de ces services commerciaux et de transport (Aveline, 2004). La pratique d'Altarea Cogedim est en adéquation avec les discours du moment du Grand Lyon sur la mixité fonctionnelle<sup>43</sup>. De plus, pour le fonctionnement de l'entreprise, cette diversification des activités a pour autre avantage de se prémunir des risques économiques conjoncturels, puisque les différents types de marchés immobiliers ne connaissent pas forcément les mêmes cycles économiques :

[Le groupe se dit], d'une part, je peux répondre à la demande de la collectivité si elle veut un truc un peu sophistiqué. On peut imaginer un truc en centre-ville, du commerce, du bureau, du logement euh... je suis capable de le faire en étant un opérateur global. Et puis il y a aussi une autre vision, de se dire, les métiers de l'immobilier sont des métiers à cycles, avec des durées de cycles qui sont très variables ces temps-ci, mais on est un métier de cycles. Et finalement, comme les cycles du logement, du bureau, du commerce ne sont pas les mêmes, en temps que chef d'entreprise je me dis, je suis plus solide... Ça permet un petit peu, vous voyez, de lisser tout ça. (Promoteur immobilier, entretien 6, 16/02/2012)

Toutefois, s'il est financièrement possible de mixer les usages à l'échelle d'un quartier (donc à l'échelle d'une opération d'aménagement), cela est beaucoup plus compliqué à l'échelle d'un immeuble :

Tant que ce n'était pas une volonté très forte, finalement, on juxtaposait des zones. Donc on avait les zones à logements, les zones à bureaux, qui pouvaient être côte à côte d'ailleurs, c'était pas forcément gênant, mais on était rarement dans l'imbrication des volumes, sauf rares exceptions, notamment en hyper centre-ville de communes moyennes où là il y a eu quelques projets. [...]

Je sais que nous on réfléchit pour des développements à long terme. Et le Grand Lyon, dans sa réflexion d'aménagement, nous pousse à réfléchir à des mixités d'usages, notamment par le biais de socles dédiés à l'activité au sens large du terme, et au logement. Mais ces choses sur lesquels en ce moment, voilà, il y a beaucoup de freins en termes de réglementations. Donc voilà, si vous devez multiplier les cages d'escalier, les cages d'ascenseur, pour

---

<sup>43</sup> Au Japon, non seulement cela permet de favoriser la mixité fonctionnelle, mais Natasha Aveline souligne également que de telles pratiques ont permis de financer le développement de lignes ferroviaires par une récupération des plus-values foncières générées autour des gares. Cela engendre également des politiques du logement particulières, puisque pour soutenir l'accès à la propriété, l'Etat n'a pas créé des aides directes à la personne ou des avantages fiscaux, mais a exonéré les entreprises de transport du versement transport et a encadré le prix des tickets de transport ferré. Cela a également pour résultat de soutenir la part modale du chemin de fer. A Tokyo, 54 % des déplacements se font en train (Aveline, 2004).

des problématiques de sorties de secours, de sécurité incendie... euh... toutes ces réglementations là elles sont pas faciles à mettre en œuvre. Donc y'a beaucoup de choses qui font que si on pouvait éviter... (Promoteur immobilier, entretien 6, 16/02/2012)

Ainsi, si certains promoteurs immobiliers ont une activité diversifiée et ne réalisent pas exclusivement des opérations de logement, tous les promoteurs présentent cela comme deux activités bien différentes, aussi bien dans la façon de mobiliser la ressource clientèle que dans les modes constructifs. La réalisation de différents types de produits immobiliers nécessite de savoir répondre à des types de demandes spécifiques, qui ne sont pas similaires à celles du logement, ainsi qu'à des réglementations spécifiques (par exemple, les bâtiments classés en ERP, établissement recevant du public, font l'objet de règles de sécurité spécifiques). Sauf exceptions, notamment chez les petites entreprises de promotion immobilière, ce ne sont pas les mêmes services qui gèrent la promotion résidentielle et les autres formes de promotion immobilière.

## **B. Marchés du logement neuf et de l'ancien**

Après avoir vu que la ressource clientèle des promoteurs immobiliers n'est pas constituée exclusivement d'acquéreurs de logements, nous nous concentrons de nouveau spécifiquement sur l'immobilier résidentiel. Dans un premier temps, nous remettons en perspective ce que représente l'achat de logements neufs par les acquéreurs par rapport à l'achat de logements anciens, avant de nous intéresser aux évolutions des caractéristiques et des attentes de la clientèle.

Un acheteur potentiel de logement décide en règle générale d'acheter un logement sur la base d'une enveloppe financière initiale. Ce montant dépend de ses revenus, des montants et des taux d'emprunts auxquels il a accès et de l'apport initial qu'il est en mesure de fournir. Cela signifie que, pour un promoteur immobilier, la mobilisation de la ressource clientèle ne dépend pas uniquement des revenus des populations résidente et de celles qui désirent venir s'installer dans une agglomération, mais également des conditions d'emprunts du moment pour les particuliers, donc du taux directeur fixé par les banques centrales, de l'état des marchés interbancaires et du capital disponible pour leur client. Ainsi, une personne aux revenus modestes mais qui est déjà propriétaire ou dispose d'un capital important peut constituer une clientèle plus sûre pour les promoteurs immobiliers qu'un ménage aux revenus plus élevés mais sans capital financier initial. C'est particulièrement le cas lorsque les prix immobiliers augmentent :

Avant l'appartement un peu type c'était le 3 pièces, et on se rend compte aujourd'hui que dans Lyon un 3 pièces c'est au dessus de 200 000 €, et que la plupart des financements des clients ne leur permettent pas. Donc certains vont sur du 160 000, 170 000 €, qui est le 2 pièces. Et on voit pour les 4 pièces, qui dépassent les 200 000 €, là on n'a plus du tout la clientèle de primo-accédant, qui ne peut plus du tout financer ce genre d'acquisition, puisque 200 000, même avec 10 ou 15 000 € d'apports, sur un emprunt sur 30 ans, ça fait pas loin de 900 à 950 euros de charges de remboursement. Ce qui fait qu'il faut gagner au moins 3 000 € par mois pour pouvoir y prétendre. 3 000 € par mois ça commence à être des revenus au delà de la moyenne nationale. (Promoteur immobilier, entretien 11, 27/02/2012)

Si dans des marchés tels que celui de l'automobile les clients peuvent relativement facilement revoir leurs prétentions à la baisse et se tourner vers une voiture plus petite ou d'une qualité moindre, il existe dans l'immobilier des contraintes d'usage du logement qui font qu'un acquéreur qui recherche un T4 ne se reporte pas souvent sur un T3 s'il manque de moyens financiers :

RM : Est-ce que les personnes reportent leur achat vers un type inférieur ?

Int : Non parce qu'aujourd'hui quand les gens sont dans une démarche d'acheter un appartement, ils le font en fonction de leurs besoins. Donc le type qui a besoin d'un T3 il n'a pas besoin d'un T2, ou il est déjà dans un T2. (Promoteur immobilier, entretien 12, 21/03/2012)

Si un acquéreur ne peut pas mobiliser des fonds suffisants pour un appartement, il ne va bien souvent pas augmenter son enveloppe initiale (la banque n'accepterait probablement pas), mais va plus plutôt s'orienter sur une autre offre, vers un bien qui peut être :

- localisé à un autre endroit ;
- associé à un mode de construction plus économique (maison individuelle plutôt que logements collectifs<sup>44</sup>)
- d'une qualité moindre, par exemple en reportant son achat du neuf vers l'ancien<sup>45</sup>.

Ce dernier point signifie que les marchés immobiliers du neuf et de l'ancien sont interconnectés, donc que les modalités d'application des aides publiques au logement, en jouant sur la solvabilisation des acquéreurs, peuvent orienter la destination des achats immobiliers (donc augmenter ou diminuer la ressource clientèle mobilisable par les promoteurs immobiliers). Par exemple, « *en 2005, l'ouverture du PTZ dans l'ancien (sans quotité de travaux) a par exemple nettement bénéficié aux pôles urbains (+21%) : augmentation d'achat d'appartements et recul des acquisitions de l'habitat individuel dans les couronnes périurbaines (-9%). Ce dispositif a ainsi favorisé un retour des accédants modestes dans les centres-villes* » (CERTU, 2013, p. 3).

### L'importance quantitative majeure du « marché de l'ancien »

Les acquisitions de logements représentent environ 77 milliards d'euros dans l'immobilier résidentiel neuf et 161 milliards d'euros dans l'ancien en 2011. Par comparaison, ces montants étaient respectivement d'environ 30,5 milliards dans le neuf et de 21 milliards d'euros dans l'ancien en 1984. C'est en 1988 que le marché de l'ancien, en montant total d'acquisitions, a dépassé le marché du

---

<sup>44</sup> En effet, « *même si la maison individuelle représente « un rêve », elle est avant tout un produit économiquement accessible, a fortiori quand elle est construite dans le diffus. Outre l'accès à un espace spacieux et doté d'un jardin, c'est en effet son coût réduit, 140 000€ en moyenne (hors foncier), et la possibilité de réaliser et finaliser certains travaux par les accédants eux-mêmes qui motivent ces derniers.* » (Certu, 2013, p. 2) (voir chapitre 3).

<sup>45</sup> Nous faisons ici un raccourci en postulant que les appartements neufs sont de meilleures qualités que les appartements anciens. Si ce n'est pas une règle générale, il est toutefois plus fréquent d'avoir à effectuer des travaux de réhabilitation et/ou d'adaptation dans un logement ancien que dans un logement neuf.

logement neuf et en 2003 qu'il a représenté plus du double pour la première fois (CGDD, 2014, p. 194).

Dans le Grand Lyon, nous voyons sur le graphique suivant que sur une moyenne 2008 - 2010, 60 % des ventes de logement concernent les logements existants (en quantité et non en chiffre d'affaires). Cette part peut-être très variable d'un territoire à l'autre au sein du Grand Lyon. Globalement, la production neuve est majoritaire dans l'ouest et l'est de l'agglomération (portes des alpes, portes du sud, val d'Yzeron) :

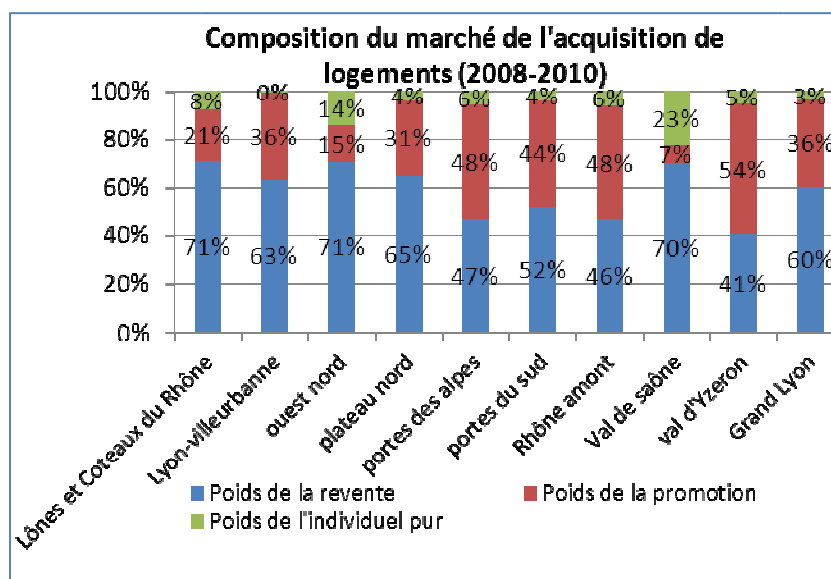


Figure 9 : Composition du marché de l'acquisition de logements (2008 - 2010) (source : Sémaphores, 2013, p.5, Exploitation Perval, ECLN, Sitadel)

## C. Nature des acquéreurs et évolution des comportements d'achat

Dans cette partie, nous nous intéressons aux motivations des acquéreurs qui sont susceptibles de modifier leurs comportements d'achat (à la fois dans la forme du logement et dans le montant accordé à l'achat), ainsi qu'aux comportements des promoteurs de logements.

### Une clientèle vieillissante

Nous avons déjà évoqué le fait que les niveaux de prix immobiliers actuels rendent difficile l'accès à la propriété pour les personnes ne disposant pas encore d'un patrimoine immobilier, les primo-accédants. Fort logiquement, un tel phénomène entraîne un vieillissement de la clientèle des promoteurs immobiliers :

Sur un terme un peu long, les acheteurs ont vieilli, sur une quinzaine d'années, nous n'avons quasiment plus de primo-accédants, notamment dans le Grand Lyon. Donc ils ont vieilli. (Promoteur immobilier, entretien 7, 17/02/2012)

Dans le même temps, les prix élevés contribuent à détourner une partie de la demande de l'acquisition vers la location, et notamment vers la location sociale. Ainsi, les listes d'attente pour



accéder au logement social se sont allongées depuis le début des années 2000 et les bailleurs sociaux constatent une certaine paupérisation des demandeurs :

RM : Est-ce que vous avez constaté , ces 10-15 dernières années, une évolution chez les demandeurs de logements sociaux ?

Int : Il y a forcément une évolution oui. Alors, elle ne va pas en s'améliorant. Il y a déjà une paupérisation. Ca, elle est certaine, on a de plus en plus de gens qui ont des difficultés financières. Ca c'est un premier constat. Et on a beaucoup plus de familles monoparentales. Ca aussi c'est un fait de société. Du coup on construit différemment, on modifie les typologies. On a un cahier des charges qui évoluent d'année en année. Les surfaces se réduisent de plus en plus pour limiter le loyer. (Bailleur social, entretien 1, 30/03/2012)

85 % des nouveaux entrants ont des ressources inférieures à 60 % des plafonds du PLUS [Prêt locatif à usage social] chez [nous]. (Bailleur social, entretien 6, 07/06/2012)

Ainsi, les promoteurs immobiliers comme les bailleurs sociaux constatent que la clientèle qui s'adresse à eux a évolué. Pour les premiers, la hausse des prix a rendu plus difficile l'achat immobilier pour les personnes qui ne sont pas encore propriétaires. Pour les seconds, le nombre de demandeurs de logements sociaux a augmenté, avec une impression globale de paupérisation de cette demande.

### Evolutions des modes de vie

Les évolutions majeures des modes de vie constatées par les promoteurs immobiliers et par les bailleurs sociaux que nous avons rencontrés concernent :

- La décohabitation : à l'échelle du Grand Lyon comme pour la France entière, la taille moyenne des ménages continuent de diminuer. Le part des ménages composés d'une seule personne dans le Grand Lyon est ainsi passé de 36,8 % à 39,4 % entre 1999 et 2009. Vivre seul concerne tous les âges, avec une surreprésentation des jeunes qui quittent le ménage parental et des personnes de plus de 60 ans (37,7 % des ménages d'une personne) (Agence d'urbanisme de Lyon, 2013, pp. 11-16).

- L'augmentation du nombre de familles monoparentales et recomposées (Agence d'urbanisme de Lyon, 2013, pp. 23-28) :

Int : Après, ce qui a apporté beaucoup de clientèle, et ça tous les promoteurs vous le diront, c'est les familles explosées. Alors ça, les divorces, c'est... euh... une bénédiction pour les promoteurs...

RM : Ca engendre un grand changement dans la typologie des logements ?

Int : Ah bah bien sûr.

RM : Dans l'organisation de vos programmes...

Int : Ce qui explique notamment quand même euh... beaucoup des tailles de logements pas très grands hein... pas très grands ça c'est sûr. (Promoteur immobilier, entretien 14, 08/10/2012)

### « La pierre ne ment pas » : vers une France de propriétaires ?

Pour les particuliers, qui effectuent l'immense majorité des achats dans le résidentiel, il est « inutile de se lancer dans de savantes modélisations de l'équation d'arbitrage entre le rendement obligatoire et le

*rendement immobilier* » (Comby, 2011). La question de la motivation à l'achat d'un bien et de la formation des prix immobiliers ne découle pas de savants calculs financiers mais avant tout d'une croyance, celle que « la pierre ne ment pas », c'est-à-dire que l'immobilier est un placement relativement sûr et sans risque. Selon Joseph Comby, même dans l'investissement locatif les personnes achètent parce qu'ils ont bon espoir que leur logement vaudra demain au moins autant que ce qu'il vaut aujourd'hui, et non pas pour le rendement locatif qu'il offre : « *en favorisant à outrance l'accession à la propriété et un « investissement locatif » individuel, plus proche d'un placement patrimonial défiscalisé que d'un investissement véritable supposant des compétences quasi professionnelles que les intéressés n'ont généralement pas, les politiques mises en œuvre ont fait du logement un simple véhicule de thésaurisation, une valeur refuge* » (Comby, 2011, p 7). Cette tendance s'inscrit dans le cadre des débats sur le financement des retraites et des politiques de santé. Une étude d'octobre 2011 réalisée par le Crédit Foncier sur quatre générations d'acquéreurs corrobore les affirmations de Joseph Comby. Alors que la volonté de réaliser une plus-value à la revente était mise en avant la 47 % des acheteurs des années 1990, elle l'est désormais par 64 % des personnes interrogées. De plus, les acheteurs d'aujourd'hui s'estiment fiers de devenir propriétaire (67 %, contre 54 % pour les personnes ayant effectuées leur achat dans les années 2000).

Dans cette logique, l'évolution des prix immobiliers dépend en premier lieu de la croyance commune dans la sûreté du placement immobilier. Les prix à long terme ne sont plus calés sur la rentabilité locative des biens (elle-même basée sur les capacités financières des locataires, donc sur l'évolution des revenus) mais sur la volonté pour les ménages de se constituer un capital afin de réaliser une plus-value à la revente (c'est-à-dire une logique qui consiste à profiter des fluctuations du marché en anticipant l'évolution des prix). C'est pour Joseph Comby un facteur important qui explique l'augmentation des prix immobiliers en France, au Royaume-Uni et en Espagne par rapport à l'Allemagne et à la Suisse dans les années 2000. Dans ces deux pays, du fait d'un important parc locatif et d'une politique publique qui n'incite pas outre mesure à devenir propriétaire, les prix immobiliers ont certes augmenté<sup>s</sup>, mais dans une proportion relativement similaire à celle des revenus.

Tous ces paramètres sont toutefois à mettre en lien avec le « climat » économique et social général du pays. En effet, si la faiblesse des taux a favorisé la mise en place de logiques spéculatives, elle n'en est pas le générateur. Il faut pour cela des « conditions favorables », qui sont aujourd'hui fournies notamment par le haut niveau de chômage devenu structurel et par l'incertitude qui règne sur le devenir des systèmes d'assurance vieillesse et d'assurance maladie par répartition.

### L'attraction pour les produits de défiscalisation

Outre l'évolution des modes de vie et un renforcement en la croyance collective que la pierre ne peut pas perdre de valeur, un autre élément majeur que les promoteurs immobiliers mettent en avant et qui a contribué à faire évoluer les comportements d'achat est l'importance des aides à l'investissement locatif. Ces aides ont fait leur apparition en 1984, lors du vote de la loi de finance pour 1985 créant le

dispositif « Quilès », modifié en 1986 pour devenir le « Quilès – Méhaignerie ». Il fut ensuite suivi du « Quilès – Méhaignerie recentré », du « Périssol », du « Besson », du « Robien », du « Robien recentré », du « Borloo populaire », du « Scellier », puis du « Duflot ».

Patrice Vergriete consacre la seconde partie de sa thèse à l'analyse des intentions politiques qui sous-tendent la mise en place et les évolutions de ces différents dispositifs (Vergriete, 2013, p 73 à 120). Il y montre qu'une première génération d'aides s'est inscrite dans un mouvement de néolibéralisation des marchés et des politiques publiques, qu'il définit, en matière de politiques du logement, comme « *la préférence pour le soutien aux logiques privées de production [...] plutôt que pour le développement de l'offre de logements sociaux, jugée suffisante* » (Vergriete, 2013, p. 80). Le début des années 2000 marque ensuite un tournant. Dès lors, les différents dispositifs d'aides n'ont plus pour objectif politique d'approfondir, d'améliorer le fonctionnement des marchés, mais surtout de réguler la production de logements dans une optique différente, celle de relancer l'activité économique nationale (c'est par exemple le cas du dispositif Scellier en 2008, instauré alors que débute brutalement une période de crise financière et immobilière internationale). D'autre part, l'Etat part « *du constat que le marché seul, dans son fonctionnement actuel, ne permet pas de répondre au besoin en logements, il s'agit d'encourager la production de l'immobilier résidentiel par un mécanisme de soutien financier en direction des investisseurs particuliers* » (Vergriete, 2013, p 117).

Quoi qu'il en soit, les années 2000 furent marquées par une multiplication des réseaux de vente de logements « défiscalisateurs ». Ces réseaux promettent de réduire ses impôts grâce à un achat immobilier, parfois même quasiment sans aucun apport initial, le tout grâce à l'emprunt immobilier qui est quasi-remboursé par les loyers à une centaine d'euros prêt (mais qui ne rentrent pas toujours dans les calculs : les frais d'entretien qui reviennent au propriétaire, la taxe foncière, la vacance locative...). En navigant sur internet au moment du « Scellier », de nombreux sites étaient construits exclusivement pour mettre en avant le fait qu'il était possible de réduire nettement ses impôts grâce à l'achat d'un appartement. Sur des sites internet consultés en 2012, bien souvent, l'opportunité de constituer un patrimoine n'arrivait que dans un second temps, voire n'était pas mentionnée : « *Effacez 100 % de votre impôt* » ([www.institut-defiscalisation.fr](http://www.institut-defiscalisation.fr)) ; « *Tout contribuable payant jusqu'à 4 333 € d'impôts par an pourra donc annuler totalement ses impôts pendant 9 ans* » ([www.scellier-defiscalisation.com](http://www.scellier-defiscalisation.com)) ; « *Depuis 13 années, nous aidons nos clients à optimiser leur fiscalité et à réduire leurs impôts grâce à des investissements immobiliers en Loi Scellier ou en Loi Bouvard-Censi LMP, LMNP* » ([www.idealdefisc.fr](http://www.idealdefisc.fr)) :

C'est clair qu'on sort de cinq années où c'était avant tout l'impôt, l'impôt, l'impôt. (Notaire, entretien 3, 23/10/2012)

Int : Il y a eu une petite évolution, j'ai l'impression. C'est que je vois des gens qui investissent pour mettre en location alors qu'elles ne sont pas propriétaires, et ça avant je ne le voyais pas. Ca, ça m'assomme ! Ca m'assomme !

RM : C'est à la fois dans une logique de ...

Int : De défiscalisation, c'est complètement... c'est pour économiser des impôts.

RM : C'est pas pour avoir des revenus réguliers ensuite ?

Int : Non, parce qu'ils ont pas de revenus réguliers au départ. Pendant des années l'immobilier ça ne vous apporte pas de revenus quand vous faites un investissement comme ça. Ca vous apporte un remboursement tous les mois, et donc vous avez un loyer qui tombe mais qui est complètement bouffé par votre remboursement, et pour équilibrer ça on a fait de la fiscalité, c'est à dire du... vous économisez des impôts sur l'année, et ces impôts, ça bonifie un peu. Enfin en gros aujourd'hui, achetez un appartement, ça coûte toujours quelque chose, même quand vous le mettez en location. A une époque, ça coûtait rien. Vous achetiez, vous remboursiez, vous aviez un loyer et des économies d'impôts. Le loyer que vous touchiez et les économies d'impôts ça vous payait votre truc, aujourd'hui c'est plus le cas. (Promoteur immobilier, entretien 1, 23/01/2012)

RM : Quelles sont les motivations à l'achat en investissement locatif ?

Int : Les motivations à l'achat c'est essentiellement une défiscalisation.

RM : Plus qu'un placement pour toucher des revenus réguliers, dans une logique d'investisseur ?

Int : J'ai peur de dire que ce soit surtout une économie d'impôt. Je vois le réflexe de certaines personnes qui n'ont pas toujours conscience de ce qu'elles achètent, pourvu qu'elles économisent des impôts. Et d'ailleurs on a fait l'essentiel de nos ventes sur les deux derniers mois de l'année, et donc c'est bien la démonstration qu'en 2011, plus que les autres années, on avait des clients qui partent à la chasse aux défisc'. (Promoteur immobilier, entretien 8, 17/02/2012)

RM : Quelles sont les motivations à l'achat en investissement locatif ?

Int : Je vais vous répondre franchement, ils sont là pour défiscaliser. (Promoteur immobilier, entretien 10, 24/02/2012)

Ainsi, bien souvent, les appartements sont souvent réalisés par les promoteurs immobiliers dans le but d'optimiser la réduction d'impôt pour l'acquéreur, ce qui a des conséquences, comme nous le verrons juste après, sur la taille moyenne des logements dans les opérations :

Quand le client est investisseur et que lui, il est dans un but de défiscaliser, ça devient un petit peu compliqué parce que finalement euh... il va se positionner pas trop en fonction de la qualité euh... de l'agencement de l'appartement, mais lui à la limite, il va essayer d'aller optimiser son investissement financier. (Promoteur immobilier, entretien 11, 27/02/2012)

Toutefois, quelques promoteurs (qui ne constituent pas la majorité de ceux rencontrés) ont tenus à préciser que leur clientèle d'investisseurs locatifs n'est pas toujours mue par l'appât de la défiscalisation. Comme nous le verrons par la suite, ces promoteurs immobiliers sont souvent ceux qui limitent l'utilisation des réseaux de vente de produits défiscalisateurs pour mobiliser leur ressource clientèle. Ils souhaitent maintenir une commercialisation « classique », c'est-à-dire locale, par annonces dans la presse généraliste et spécialisée, ainsi que par le contact direct avec le client dans les bulles de vente :

On a tous les cas de figure. En tout cas, ce que l'on voit, c'est que ce sont des gens qui ont un lien avec le site où on réalise l'opération. Ils y travaillent. J'ai eu dernièrement quelqu'un qui me disait, on est né ici, juste à côté et puis on a

vécu partout dans le monde, là on s'achète ça et dans 10 ans on va venir y vivre. Donc ils ont un lien quelque part. Ils y travaillent, ils y habitent. Ils y croient en tout cas comme investissement. Ils ne sont pas parachutés parce qu'on leur a présenté un joli plan financier qui leur permet d'investir moyennant très peu d'effort, c'est pas ça. (Promoteur immobilier, entretien 3, 31/01/2012)

### Un nombre d'investisseurs locatifs limité à Lyon par rapport à d'autres agglomérations

Le pourcentage d'investisseurs locatifs est moins important à Lyon que dans certaines autres grandes agglomérations, en particulier Toulouse, toujours citée en exemple comme la ville de l'investissement locatif :

RM : Est-ce que des promoteurs se spécialisent dans l'investissement locatif ?

Int : A Toulouse c'est le cas. Toulouse est une ville qui est marquée par une structure de marché qui fait que 80 % des acquéreurs sont des gens qui achètent en vue de faire un investissement locatif. C'est pas du tout la structure du marché lyonnais, où euh... les marchés sont très équilibrés entre l'investissement locatif et la résidence principale puisque les chiffres viennent de nous parvenir sur l'année 2011, font que sur l'ensemble de l'agglomération, sur 100 % des ventes faites sur le résidentiel neuf, il y a 45 % d'investissement locatif, 45 % de résidences principales, et 10 % de ventes en bloc, donc à des investisseurs institutionnels. Donc un marché très équilibré. (Promoteur immobilier, entretien 5, 10/02/2012)

Patrice Vergriete a confirmé dans sa thèse cette prédominance de Toulouse parmi les grandes agglomérations dans lesquelles beaucoup de logements ont été vendus à des investisseurs particuliers par le biais des systèmes d'aides à l'investissement locatif. Toutefois, la géographie de la production varie selon les modalités de chacun des dispositifs. Ainsi, la période de 1995 à 1999 (dispositif « Perissol ») est marquée par une production importante dans les unités urbaines de plus de 200 000 habitants. Entre 1999 et 2006 (dispositifs « Besson » puis « de Robien »), la production de logements vendus aux investisseurs se concentre à plus de 60 % dans les unités urbaines de moins de 100 000 habitants et dans les communes rurales, avant un retour vers les grandes agglomérations entre 2006 et 2008 (« de Robien recentré » et « Bofo populaire »). Globalement, la production de logements défiscalisés, quel que soit le dispositif, est plus importante dans l'ouest et le sud-ouest de la France (Vergriete, 2013, p 207-208) ainsi que dans les petites et moyennes agglomérations, en particulier car les grandes villes ont mis en place divers dispositifs pour limiter l'effet de la fiscalisation de la production de logements sur leur territoire (qu'il liste de la p 225 à 249). Ceci est toutefois moins vrai avec les dispositifs Scellier et Duflot. Ils limitent le versement des aides aux zones de marché « les plus tendues », c'est-à-dire celles définies comme présentant une offre de logements insuffisante par rapport à la demande sur les marchés locatifs. Ces marchés correspondent la plupart du temps aux grandes agglomérations.

### Positions des investisseurs-institutionnels

Nous avons mentionné en ouverture de cette première partie de thèse que les acquéreurs de logements peuvent être des particuliers, mais aussi des institutions. Dans le logement, les institutions (notamment les entreprises) qui font construire ou achètent des logements pour loger leurs propres

employés, ont aujourd'hui disparu<sup>46</sup>. Quant aux investisseurs institutionnels (compagnies d'assurances, caisses de retraites, fonds de pension étrangers, véhicules d'investissement immobilier (SIIC, SCPI, OPCI...)), ils sont également largement absents des marchés du logement (les bailleurs sociaux sont des investisseurs institutionnels, mais nous ne parlons pas d'eux ici). Cette quasi absence des investisseurs institutionnels dans le logement est la raison pour laquelle, pour Ingrid Nappi-Choulet, il n'y a pas aujourd'hui en France de « financiarisation de l'immobilier résidentiel » (Nappi-Choulet, 2012).

Quels sont les éléments qui expliquent la quasi absence des investisseurs institutionnels dans le logement aujourd'hui ? La décision d'investir dans l'immobilier pour un investisseur institutionnel repose sur une évaluation financière de la rentabilité d'un investissement. Certes, un investisseur particulier qui achète un logement en « Scellier » cherche également une rentabilité financière, mais, comme nous l'avons déjà évoqué précédemment avec les propos de Joseph Comby, il est rare que la décision d'acheter un logement résulte d'un calcul purement financier visant à évaluer quel est le type de placement idéal pour, par exemple, un taux de rendement interne de x % à l'horizon de x années. Autrement dit, il est très rare que les investisseurs particuliers, même lorsqu'ils achètent pour profiter d'une aide à l'investissement locatif, projettent la revente de leurs actifs dès le moment de son achat. C'est la raison pour laquelle Patrice Vergriete ne parle pas de financiarisation, mais de « fiscalisation » de la ville et du logement, « *qui consiste à considérer l'investissement locatif avant tout comme un produit fiscal et à déléguer à une intermédiation professionnelle la gestion de l'actif « physique », de sa conception à sa mise en location* » (Vergriete, 2013, p 143).

Pour un fonds d'investissement, l'immobilier (résidentiel ou autre) n'apparaît que comme un secteur parmi d'autres, qu'il n'investira que si les flux de revenus futurs supposés rapporter sont supérieurs aux autres secteurs à prises de risques égales. Or, il apparaît que « *les actifs résidentiels rapportent sur la période 1998 – 2009 un rendement global annualisé de 8,3 %, nettement inférieur à celui du bureau (10,1 %) ou des commerces (14,8 %). Pour le résidentiel, l'essentiel de ce rendement global est tiré à la hausse par le rendement en capital (4,2 % sur la période, contre 3,5 % pour les bureaux). A l'inverse, le rendement locatif brut est nettement plus faible et stable (4 %), contre 6,8 % pour les bureaux et commerces* » (Nappi-Choulet, 2012, p 92). Or, le rendement en capital est beaucoup plus difficilement calculable et prévisible que le rendement locatif d'un investissement immobilier. Par conséquent, les investisseurs aux logiques purement financières, à la vue du rendement escompté par rapport à la prise de risque considérée comme relativement élevée, se sont largement désengagés, en France, de l'achat de logements :

J'ai du faire trente logements. Ça fait plus de 15 ans que je suis à Lyon, j'ai fait deux ventes en bloc pour vendre trente logements à des institutionnels. (Promoteur immobilier, entretien 14, 08/10/2012)

---

<sup>46</sup> La participation des entreprises au fait de loger leurs employés existent toutefois toujours, mais de façon indirecte, à travers la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), aussi appelé « 1 % logement ».

Pour autant, un retour des investisseurs institutionnels n'est pas à exclure totalement. En France, les compagnies d'assurance ont par exemple longtemps eu de grands portefeuilles de logements et il existe aux Etats Unis des sociétés foncières, cotées en bourse ou non, spécialisées dans le logement. Dorian Kelberg, délégué général de la Fédération des sociétés immobilières et foncières constate, d'une part, que si les institutionnels ont quasiment disparus du logement, ils représentaient environ 10 % du parc « intermédiaire » en logements (définis comme des logements à prix intermédiaires) il y a 15 ans et d'autre part, que le logement offre des avantages significatifs. D'une part, il est moins sensible aux crises économiques que l'immobilier commercial ou de bureau. D'autre part, le fait de se loger est fondamental pour les ménages : *« pour ces raisons, je prévois dans les dix ans qui viennent un retour des institutionnels dans le logement. Cela contribuerait à recréer le maillon manquant de la chaîne immobilière »* (Kelberg, dans Nappi-Choulet, 2009, p. 207).

L'attraction de nouveaux investisseurs vers le logement est un objectif régulièrement répété par les dirigeants politiques. C'est le cas par exemple de Jean-Marc Ayrault, alors premier ministre, en 2012, dans son discours d'ouverture du congrès de l'USH (Union sociale pour l'habitat) : *« les investisseurs institutionnels se sont en partie retirés de ce marché. Je souhaite qu'ils y reviennent. Je réunirai prochainement à Matignon une table ronde avec les compagnies d'assurance, les banques et les autres principaux investisseurs pour établir avec eux un diagnostic des raisons de leur retrait et déterminer les moyens de leur remobilisation »* (Discours de Jean-Marc Ayrault, Premier Ministre, à l'ouverture du congrès de l'USH, 25 septembre 2012). Un tel retour aurait pour conséquence une augmentation de la production de logements dans les secteurs géographiques où le rendement financier est le plus élevé donc, si l'on s'arrête à la loi de l'offre et de la demande, dans les secteurs où les besoins sont très importants. Toutefois, une telle façon de produire la ville contribue à polariser les investissements, ce qui fait augmenter les prix dans ces secteurs et repoussent les autres fonctions dans des secteurs périphériques. Il a aussi pour conséquence de mettre les collectivités locales en concurrence pour attirer les investisseurs, comme cela se passe déjà dans l'immobilier commercial et dans l'immobilier de bureaux (Attuyer, Guironnet, Halbert, 2012, p 73).

### ***1.3. Modes de mobilisation de la ressource clientèle par les promoteurs immobiliers***

Au-delà de connaître les attentes et les moyens financiers de la clientèle, reste ensuite à commercialiser les opérations de logements neufs. Pour cela, tous les promoteurs immobiliers ne s'adressent pas aux mêmes types d'acquéreurs et tous n'emploient pas les mêmes techniques pour mobiliser cette ressource. Nous avons tout d'abord constaté une certaine homogénéisation en termes de niveaux de gamme de logements produits, avec une diversification de l'offre proposée par la majorité des groupes. Ensuite, la majorité des promoteurs immobiliers attachent de l'importance à maintenir une offre accessible aux acquéreurs occupants, en particulier les primo-accédants. Enfin, beaucoup ne souhaitent pas modifier leurs comportements pour attirer les acquéreurs investisseurs.

En particulier, certains se refusent à faire appel aux réseaux de commercialisation de produits défiscalisateurs.

## **A. La spécialisation dans un niveau de gamme**

Il existe encore quelques promoteurs connus pour faire presque exclusivement des opérations haut de gamme. C'est le cas par exemple, dans l'agglomération lyonnaise, de promoteurs immobiliers tels que UTEI ou la SIER :

Nous faisons du logement je dirais, haut de gamme, mais sans aller dans la grand luxe qui est un marché très particulier parce que là on arrive dans du sur mesure, donc je dirais que là on quitte l'industrie pour aller dans un autre univers. Mais sinon nous faisons du logement de très bon standing, c'est notre créneau. Nous essayons surtout d'apporter dans chacune des opérations, de l'innovation environnementale notamment, mais également en termes de prestations et surtout, dans chacun des périmètres des environnements géographiques dans lequel nous sommes, on essaie de tirer vers le haut la qualité générale des logements qui existent à un instant T. (Promoteur immobilier, entretien 7, 17/02/2012)

Malgré la spécialisation de promoteurs dans certains niveaux de gamme, il apparaît toutefois que globalement, les promoteurs diversifient aujourd'hui leur production et souhaitent toucher toutes les cibles de clientèles, du primo-accédant au riche secundo-accédant ou à l'investisseur locatif. Certains groupes, comme Cogedim ou Kaufman et Broad, sont ainsi passés de réalisations plutôt haut de gamme à la réalisation de tous les types de produits.

RM : Sur les gammes de logements, est-ce que vous cherchez à garder des primo-accédants ? Est-ce que vous faites plutôt dans le moyen, haut de gamme ?

Int : Alors nous on a un positionnement... pour tout vous dire, ça va peut-être extrêmement clair ce que je vais vous dire (rires), parce qu'on est... dans le stock de logements qu'on a en ce moment, on est plutôt surreprésentés dans le logement haut de gamme. Parce qu'on est sur la Buire, parce qu'on est à Confluence, donc c'est à peu près dans les mêmes ordres de prix, autour de 5 000 €/m<sup>2</sup>. On est à Tassin, plutôt autour de 4 000 €. On est à Ecully plutôt à 4 500 €. On est quai des Étroits, en face de Confluence à 4 500 €.

Et puis, on a une opération... enfin, on a trois opérations qui sont sur un... sur un segment de marché totalement différent. On est présent à Vénissieux, on a gagné un concours avec un bailleur social, où on est co-aménageur et où on vend nos logements. Donc lui il a sa bulle de vente pour faire l'accession à la propriété, nous on fait de l'accession privé, donc là on est sur des niveaux de prix qui sont inférieurs à 3 000 €/m<sup>2</sup>... euh... donc là on est vraiment destination primo-accession plein pot, avec un problème de concurrence que nous fait l'accession sociale, ce qui est normal hein, puisque l'accession sociale en gros ce vend deux fois plus vite que l'accession privée. (Promoteur immobilier, entretien 14, 08/10/2012)

RM : Êtes-vous spécialisé dans certaines gammes de logements ?

Int : On va chercher à la fois des primo-accédants à des prix extrêmement bas, comme des produits dans les hauts du marché. On a toute la panoplie d'un bout à l'autre. (Promoteur immobilier, entretien 3, 31/01/2012)



Un architecte a partagé son sentiment d'une homogénéisation dans ce que leur demande les maîtres d'ouvrage d'opérations de logements libres :

RM : Est-ce que vous retrouvez aussi des différences dans les gammes de logement entre les promoteurs ?

Int : De moins en moins

RM : Oui c'est l'impression que j'ai eu, qu'il y a 15-20 ans il y avait même au sein des mêmes groupes, des marques différentes selon les gammes, alors que maintenant...

Int : Bien sûr, et même entre les promoteurs, des différentes manières de faire, des savoir-faire. Là aujourd'hui, franchement, pour nous, travailler soit avec Bouygues, soit avec Marignan, soit avec Eiffage ou avec Vinci, c'est pareil, c'est exactement pareil.

RM : Ils vont demander les mêmes typologies, les mêmes...

Int : Exactement, les mêmes répartitions typologiques, ça c'est pas eux... c'est quasiment pas eux qui décident, soit disant c'est le marché qui décide, voilà... Qu'est-ce qu'on fait, c'est du T3, du T4, du T2. Alors c'est sûr que quand ils font du Scellier, c'est du T2 à tout va, et puis après surtout, ce qui est sûr, c'est qu'ils ne veulent pas faire des grands logements, c'est dur à vendre, alors qu'on sait très bien que tous, ils vendent des grands logements partout. (Architecte, entretien 2, 06/11/2012)

Les promoteurs immobiliers expliquent le fait qu'ils sont de moins en moins spécialisés dans un niveau de gamme par l'évolution des prix immobiliers dans les années 2000. Même en réalisant des opérations en entrée de gamme, les promoteurs immobiliers s'adressent aujourd'hui, du fait des prix immobiliers atteints, à des populations aux revenus ou au capital financier de départ important (si l'on ne prend pas en compte les aides publiques et le capital de départ des ménages).

De plus, un des promoteurs immobiliers rencontrés a également tenu à nous préciser que la diversification en termes de gammes s'inscrit aussi dans sa stratégie de proximité et de fidélisation de la clientèle :

A côté de cette clientèle plutôt haut de gamme, on a développé des produits plus entrée de gamme, en complément, de manière à être en situation de pouvoir avoir des clients que nous pouvons accueillir au titre de leur première acquisition, dans des secteurs où souvent les prix sont accessibles aux foyers plus modestes, et de telle sorte nourrir notre clientèle avec finalement la possibilité de faire une première acquisition chez nous, puis une deuxième et une troisième, c'est à dire alimenter notre propre activité. (Promoteur immobilier, entretien 5, 10/02/2012)

Cette diversification dans les niveaux de gamme n'est pas aussi évidente qu'elle y paraît. Il y a quelques années, un promoteur immobilier qui souhaitait faire une opération en entrée de gamme utilisait régulièrement une autre marque pour le faire :

Je pense qu'aujourd'hui... je pense que ce n'est pas choquant de dire qu'on a capacité à répondre sur l'ensemble des gammes sans forcément prendre des marques différentes et... je pense qu'on le voit dans d'autres segments d'activités, on peut parler d'automobile, de mode... il y a toujours cette notion de haut de gamme par exemple qui pouvait très bien se décliner de manière plus accessible, sans dénaturer quoi que soit. L'essentiel dans cette démarche, dans cette approche, c'est de la faire de manière honnête. C'est à dire qu'il ne s'agit pas de faire croire à l'entrée de gamme que c'est autre chose que de l'entrée de gamme. Donc c'est pas... j'ai envie de donner une image, faut pas faire du toc quoi, on va pas faire du Disneyland, on va pas faire croire que c'est du haut de gamme,

faut assumer clairement. Par contre il faut faire des choses de qualité en fonction de la capacité des gens à pouvoir financer les opérations. (Promoteur immobilier, entretien 6, 16/02/2012)

Si la stratégie d'utiliser des marques différentes selon la qualité affichée des programmes semblent moins utilisée qu'auparavant, certains promoteurs immobiliers continuent d'agir ainsi, en particulier pour le très haut de gamme qui continue de constituer un marché spécifique, dans lequel les promoteurs immobiliers restent généralement spécialisés (même s'ils ne sont dans les fait qu'une filiale d'un groupe) :

On a une filiale haut de gamme que je ne maîtrise pas donc je ne vais pas vous en parler. Ce sont des groupes qui avaient une très belle image et qui avaient vraiment cette culture très haut de gamme qui ont été rachetés dans ces 10 dernières années, c'est assez récent. La vraie culture de [notre entreprise] c'est l'accession à la propriété, ce qu'on appelle dans notre jargon le primo-accédant. Donc la culture et le développement de [notre entreprise] partout en France, c'est avant tout de rendre accessible au logement les gens qui sont écartés depuis des années puisque les logements sont trop chers. [...]. C'est vraiment notre culture, 80 % de nos programmes sont orientés vers le primo-accédant. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/201)

## **B. L'importance de la clientèle d'acquéreurs-occupants**

Rapporté au prix par mètre carré, il apparaît que les acquéreurs investisseurs achètent généralement plus cher les logements que les acquéreurs occupants. En 2012, le prix de vente moyen aux investisseurs locatifs dans l'aire urbaine de Lyon était de 3 814 €/m<sup>2</sup>, contre 3 692 €/m<sup>2</sup> pour les acquéreurs occupants<sup>47</sup> (Cecim, 2013, p. 10). Peut-on en conclure que plus il y a d'investisseurs, plus les ressources des promoteurs immobiliers sont grandes ? Les promoteurs immobiliers répondent par la négative à cette question. Ils affirment faire des efforts pour s'adresser aux accédants à la propriété (primo et secundo accédants), et donc pour limiter le nombre d'investisseurs locatifs. Pourtant, il n'est pas évident de maintenir ou de créer une offre spécifique aux acquéreurs occupants, pour deux raisons principales.

Premièrement, les acquéreurs occupants sont généralement plus durs à convaincre car l'acte d'acheter une maison ou un appartement pour y habiter est une décision lourde, aux conséquences qui dépassent le seul plan financier. Ils sont donc plus regardants sur la qualité des biens et sur leur insertion dans leur environnement immédiat :

Je vais vous dire, je pense que jusqu'à juin 2011, c'est pas de la commercialisation qu'on faisait, c'est de la prise de commande, tellement la demande était forte. En fin d'année, quand on nous a annoncé que le Scellier allait disparaître, c'était de la prise de commande. Les commerciaux, ils allaient pas chercher le client. Euh... en revanche, à partir de maintenant le client il faut aller le chercher. [...] C'est des clients qu'il va falloir accompagner. Donc la commercialisation devient un des enjeux forts de notre profession depuis la 1<sup>er</sup> janvier 2012. (Promoteur immobilier, entretien 10, 24/02/2012)

---

<sup>47</sup> En revanche, l'enveloppe moyenne des investisseurs est plus petite que celle des acquéreurs occupants (193 107 € contre 241 463 € en 2012) (source : CECIM 2013, p. 10)

Le marché de l'utilisateur est plus compliqué, parce que lui il va venir voir où est l'école, où est le... comment je vis, quelle vue ? Il va être beaucoup plus exigeant. (Promoteur immobilier, entretien 3, 31/01/2012)

Deuxièmement, même si un promoteur immobilier arrive à baisser ses prix de sortie pour s'adresser à un primo-accédant, rien n'empêche un investisseur locatif d'acheter l'appartement et de bénéficier de l'aide à l'investissement locatif. Les promoteurs immobiliers, tout comme les collectivités, n'ont aucun droit de regard sur ce que fait un propriétaire de son bien. Rien n'interdit ce dernier à mettre son bien en location s'il le souhaite. En revanche, s'il touche des aides publiques pour cela, la collectivité peut décider d'imposer certaines conditions, comme des niveaux de loyers, de confort, etc. (ce que l'Etat fait avec le dispositif Duflot par exemple).

Pourquoi les promoteurs immobiliers affirment-ils vouloir garder une clientèle d'acquéreurs occupants alors que ces derniers ne restent pas propriétaire des logements (contrairement aux bailleurs sociaux), que cette clientèle dépense généralement moins d'argent au mètre carré que les investisseurs (en particulier car ils achètent en moyenne des logements plus grands) et qu'elle est plus difficile à mobiliser ?

La réponse réside dans un aspect temporel. Les occupants constituent une ressource moins cyclique que les investisseurs :

La constante que l'on a relevé quand même, depuis plusieurs années, c'est le niveau des utilisateurs. Des achats fait par des utilisateurs, il est presque stable. (Promoteur immobilier, entretien 3, 31/01/2012)

La stabilité des ventes aux acquéreurs occupants est confirmée par les chiffres, qui restent relativement stables d'une année sur l'autre (la chute des ventes suite à la crise financière de 2007 – 2008 est toutefois sensible), voire sont en légère augmentation même dans les périodes de tension sur les marchés, comme ce fut le cas en 2013 :

	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013
<b>Poids des acquéreurs occupants</b>	1530	1910	1344	1360	1460	1580	1600
<b>Part des ventes</b>	45 %	50 %	48 %	27 %	32 %	42 %	44 %

**Figure 10 : Nombre et part de logements vendus à des acquéreurs occupants dans les logements collectifs neufs (source : Grand Lyon, Cecim)**

Nous savons avec Erhard Friedberg que « dans un contexte peu structuré où la libre interchangeabilité constitue la règle du jeu, celui qui est capable d'introduire une certaine stabilité dans ses interactions avec ses partenaires tirera un avantage d'autant plus considérable que cela ne

*correspond pas à la règle du jeu majoritaire »* (Friedberg, 1993, p. 132). Ceci explique pourquoi très peu de promoteurs réalisent des opérations qui s'adressent exclusivement aux investisseurs locatifs (bien sûr, rien n'empêche non plus une personne d'acheter un logement conçu pour optimiser un avantage fiscal non pas pour le mettre en location mais pour y habiter). A l'inverse, quand un système est stabilisé et structuré, ceux qui sont en capacité de réintroduire de la concurrence, donc de rendre ses partenaires interchangeables, retrouvent du pouvoir. C'est le cas des investisseurs locatifs lorsqu'ils sont soutenus par des dispositifs qui permettent une grosse baisse d'impôt.

Notons que plusieurs promoteurs immobiliers rencontrés nous ont affirmé que bon nombre de leurs confrères se sont engouffrés dans l'opportunité offerte par le Scellier pour faire des logements qui optimisent à la fois le rendement locatif et son pouvoir défiscalisateur. Ils ont globalement critiqué ces pratiques qu'ils jugent court-termistes et aucun ne nous a affirmé lui-même pousser cette logique à l'extrême, comme s'il s'agissait d'une honte, ou de pratiques réservées à des promoteurs immobiliers bien particuliers, spécialisés dans l'investissement locatif, mais globalement peu présents dans l'agglomération lyonnaise. Patrice Vergriete avait constaté ce même discours très critique des promoteurs immobiliers traditionnels envers les promoteurs immobiliers défiscalisateurs (Vergriete, 2013, p 159).

Notons également qu'au sein de la clientèle d'acquéreurs-occupants, certains promoteurs immobiliers cherchent à maintenir une offre accessible aux primo-accédants. Là encore, ce marché est perçu comme peu sensible aux fluctuations conjoncturelles :

Pour moi, le primo-accédant sur les grandes villes, il faut qu'on soit en dessous de 3 400 euros du m<sup>2</sup>. Là on cible les taux zéro, les couples qui travaillent avec enfants ou sans enfant, on arrive à les financer. Si on dépasse les 3 300, 3 400 €/m<sup>2</sup> on n'y arrive plus et là c'est de la revente, c'est plus du primo-accédant, et c'est de la clientèle entre guillemets haut de gamme, pas forcément mais c'est des gens qui gagnent 4 000 € et qui sont dans les 10 % de la population française. Donc on réduit vraiment notre cible de prospect et dès que le marché se retourne, à ce moment là, on ne vend plus rien, parce que ces gens là n'achètent pas, ils ont pas besoin de devenir propriétaire, et donc on réduit un volume... je dis une bêtise, si nous, on doit vendre 300 logements par an sur Lyon, si le marché se retourne et qu'on a que cette clientèle là, on va faire 50 ventes et on va se retrouver avec 250 logements sur les bras. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

Ce promoteur immobilier affirme également maintenir une offre sous les 2 400 €/m<sup>2</sup>, pour s'adresser aux locataires en logement social<sup>48</sup>. Ces promoteurs agissent de la sorte car ils savent également que ces clients sont soutenus par l'Etat et par les collectivités locales. Les objectifs politiques souvent

---

<sup>48</sup> Notons que l'offre de logement neuf vendu sous 2 800 €/m<sup>2</sup> est passée de 34 % de la production dans le Grand Lyon en 2009 à 18 % en 2012, avant de remonter légèrement à 20 % en 2013. Malgré une légère baisse des prix qui s'amorce en 2013, les agents du Grand Lyon se demandent toutefois si cette offre à moins de 2 800 €/m<sup>2</sup> peut se maintenir, car elles se concentraient largement dans les zones de TVA réduite autour des secteurs de renouvellement urbain, dont le périmètre a été réduit en 2014.

répétés de soutien à la primo accession et les outils mis en place (différents types de « Prêt à taux zéro », Plan 3A dans le Grand Lyon) montrent qu'ils le resteront encore à court et moyen termes.

Sous forme d'aparté, notons que ce soutien à la primo-accession par l'autorité publique prend des formes différentes et est évoquée en des termes différents selon les périodes et les acteurs. Le terme « d'accession sociale à propriété » semble de moins en moins usité durant les années 2010, qui sont marquées par une focalisation (en tout cas aux niveaux de l'Etat et du Grand Lyon) sur l'offre (le prix auquel est vendu le logement) plutôt que sur la demande (le niveau de ressources du ménage qui occupe le logement). Ainsi, le PTZ (Prêt à taux zéro) a été recentré en 2012 sur le logement neuf, le Grand Lyon a mis en place en 2013 le plan 3A pour favoriser la construction de « logements abordables » (voir note de bas de page p. 62), tandis que l'ordonnance du 20 février 2014 établit le statut de « logement intermédiaire », qui désigne « *des logements dont le loyer ou le prix sont maîtrisés et qui sont destinés à être occupés par des ménages aux ressources moyennes* »<sup>49</sup> (Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 2014).

Notons enfin que pour les promoteurs immobiliers, construire plus de logements « familiaux » a un autre avantage, évoqué par Grégory Gaume (Directeur de l'agence Rhône de Promogim) lors de la conférence annuelle d'Adéquation en 2011, celui de faire baisser les coûts de construction du fait qu'il y a moins de logements à réaliser, donc moins de stationnements également, comme nous le voyons dans l'exemple suivant (dans cet exemple, pour atteindre les 14 % d'économie, encore faut-il que le promoteur soit autorisé à réaliser 30 % de parkings en aérien) :

---

<sup>49</sup> Ce terme de « logement intermédiaire » est ambigu puisque dans les années 2000, notamment suite à la loi SRU et aux objectifs de limitation de l'artificialisation des sols, nombre d'architectes et d'urbanistes se sont mis à promouvoir le logement (ou l'habitat) dit « intermédiaire ». Dans ce cas, il désigne une forme intermédiaire d'habitat entre le logement collectif et le logement individuel, avec des logements superposés, mais disposant d'un accès individuel et d'un espace extérieur privatif (absence de parties communes telles qu'elles existent en copropriété). La zone UD du PLU du Grand Lyon vise à promouvoir ce type de développement, en étant « *une zone d'habitat mixte assurant une transition entre les quartiers centraux (UA, UB, UC) et les secteurs de plus faibles densités (UE et UV)* » (règlement du PLU du Grand Lyon, consulté après révision simplifiée n°13, 2013).

Economie réalisable par la conception du programme		
Projet standard	Projet de logements abordables	Economie
30% d'accédant	70% d'accédants	
70% d'investisseurs	30% d'investisseurs	
Logement moyen : 71,8 m <sup>2</sup> de SHON	Logement moyen : 84,4 m <sup>2</sup> de SHON	
53 logements	45 logements	- 5%
53 stationnements	45 stationnements	- 5%
100% en sous-sol	30% en aérien	- 4%
Total des économies de coût de construction		-14%
On passe de 1 450 € HT/m <sup>2</sup> habitable à 1 250 € HT/m <sup>2</sup> habitable, hors VRD et espaces verts		

Figure 11 : économies réalisées sur les coûts de construction en augmentant la surface moyenne des logements d'un programme (source, Adéquation, 2012, p. 31)

### C. Une volonté de limiter l'utilisation des réseaux de commercialisation

Nous venons de voir que les promoteurs immobiliers déclarent faire des efforts pour maintenir une clientèle d'acquéreurs occupants. Qu'en est-il si l'on retourne la question afin de connaître l'avis des promoteurs immobiliers sur les dispositifs fiscaux qui visent à aider l'investissement locatif ? Après une brève présentation des objectifs politiques qui sous-tendent ces dispositifs, nous nous intéressons dans cette sous-partie à la volonté des promoteurs immobiliers de faire des efforts ou non pour mobiliser leur clientèle d'acquéreurs – investisseurs, sur leur mode de procéder pour cela (usage ou non des « réseaux de commercialisation ») et sur les conséquences des dispositifs d'aide à l'investissement locatif sur la régulation des dynamiques de promotion immobilière.

#### La capacité des promoteurs immobiliers à bien vendre leurs programmes sans aides à l'investissement locatif

Comme nous l'avons déjà signalé, la facilité ou la difficulté de mobiliser une clientèle d'investisseurs locatifs ne relève pas simplement d'une logique d'offre et de demande en matière de besoins de logements locatifs privés dans tel ou tel endroit : *« le cycle de production du logement défiscalisé apparaît davantage lié à des considérations législatives plutôt qu'à une amplification du cycle immobilier classique. [...] Les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif amènent dans la production du logement non seulement des logiques d'opportunité fiscale mais aussi un timing spécifique, largement contrôlé par l'Etat »*, ce que Patrice Vergriete nomme le « fiscal timing » (Vergriete, 2013, p 202). Autrement dit, l'évolution du nombre et du prix des logements vendus aux investisseurs particuliers dépend des objectifs poursuivis par l'Etat en matière de fiscalité. Puisque l'Etat annonce régulièrement, gouvernements de droite et de gauche confondus, sa volonté d'augmenter la production de logements pour atteindre l'objectif de 500 000 logements neufs par an et sa volonté de maintenir les nombreux emplois associés au secteur du bâtiment, il ne peut aujourd'hui

pas se permettre de mettre brutalement fin à tout dispositif d'aides à l'investissement locatif. Ceci aurait pour conséquence une diminution brutale des logements produits par les promoteurs immobiliers (comme ce fut le cas avec le passage du « Périssol » au « Besson » en 1999, ainsi que du passage du « Scellier » au « Duflot » en 2013). De ce point de vue, le comportement de l'Etat, qui réintroduit toujours de nouveaux dispositifs d'aides à l'investissement locatif malgré les critiques sur leurs coûts et leurs effets inflationnistes, est donc rationnel<sup>50</sup>. En revanche, pour certains auteurs, l'Etat oublie trop rapidement le fait que de tels dispositifs permettent d'atteindre ses objectifs à court terme, mais coûtent chers à long terme (aux contribuables et aux acquéreurs investisseurs en cas de mauvais choix d'investissement) (Pollard, 2010, p 337). Cet avis n'est pas partagé par tous, certains estimant que ces dispositifs ne constituent pas un poids financier trop important pour les finances de l'Etat compte tenu de l'ensemble des recettes fiscales qui découlent de la construction de logements et de l'installation de nouveaux ménages (Bouteille, 2010).

Au-delà du coût financier de ces politiques publiques, pour Patrice Vergriete, l'Etat peine à orienter la géographie de la production comme il l'entend, afin de la concentrer sur les agglomérations identifiées comme manquant le plus d'offre locative. Ceci produit un décalage entre production et zones de plus grande tension sur les marchés (Vergriete, 2013, p 217)<sup>51</sup>. Certains promoteurs immobiliers expliquent cela non pas comme un effet pervers, mais comme un comportement là encore rationnel de la part de l'Etat. Puisque les grandes agglomérations attirent les acquéreurs investisseurs, même sans aides à l'investissement locatif, quel intérêt y aurait-il à concentrer les aides sur ces territoires ? (Promoteur immobilier, entretien 4, 04/02/2012). Ainsi, à rebours des discours nationaux (notamment ceux de la FPI), certains promoteurs immobiliers rencontrés ne s'inquiètent pas réellement d'une fin potentielle des aides à l'investissement locatif dans l'agglomération lyonnaise :

Il existait avant, donc je pense qu'il existera toujours ce marché locatif [dans le Grand Lyon], parce qu'il y a un vrai besoin de logements libres. Il y a une vraie demande locative qui existe sur Lyon donc il y a forcément besoin de mettre sur le marché des logements libres en location, et que cette clientèle là existera toujours. Alors, elle ne sera sûrement pas aussi importante, d'une part aussi importante qu'on avait par rapport à ce qu'on a connu, mais elle existera toujours parce que l'immobilier c'est quand même un complément de revenus très important, notamment dans un cadre de futures retraites dont on ne sait pas trop à quelle sauce on va tous être mangés. (Promoteur immobilier, entretien 11, 27/02/2012)

---

<sup>50</sup> L'une des conclusions de la thèse de Patrice Vergriete est de montrer que la justification politique qui a porté la mise en place des différents dispositifs d'aide à l'investissement locatif a évolué au cours du temps. D'une logique de néolibéralisation dans les années 1980 et 1990 (l'Etat doit aider les marchés à « bien fonctionner »), les arguments qui portent les dispositifs d'aide à l'investissement locatif sont aujourd'hui d'ordres macroéconomiques : soutien de la production immobilière et du monde du bâtiment, particulièrement en 2008 suite à la crise financière, et production quantitative d'un maximum de logements à l'échelle nationale.

<sup>51</sup> Ceci est moins le cas avec les dispositifs Scellier et Duflot, qui ont centrés les aides sur les zones de marché « tendu »

Suivant ce raisonnement, plusieurs promoteurs immobiliers rencontrés pensent qu'en cas de disparition des aides à l'investissement locatif, le marché du logement neuf finirait par repartir en se calant sur d'autres logiques de régulation que celles de l'Etat, mais à une échéance qui reste incertaine :

Nous on part du principe que notre métier, on peut le faire sans les aides fiscales, donc on a toujours su le faire. On en profite ponctuellement, mais certainement beaucoup moins que les autres [promoteurs], quand y'a une période de Scellier qui est une vraie euphorie mais qui est un marché artificiel, pour nous. [...] Je dis pas qu'on est contents quand on rentre dans une crise, on préfère que ça marche bien pour tout le monde, mais ça nous permet, quand ça se tend, de prendre des parts de marché. D'abord parce qu'on a la capacité financière de le faire, et aussi et surtout parce qu'on a une culture d'accession à la propriété et cette clientèle existe et existera toujours. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

Il y aura toujours des investisseurs dans l'immobilier, avec ou sans dispositif fiscal. Mais y'aura pas ces effets d'aubaine qui font arriver de façon très massive ces clients, puis ces mêmes clients, maintenant ils ont acheté, pendant 5, 6, 7, 8 ans, 10 ans, 20 ans, ils n'achèteront peut-être plus. Nan, si y'a plus d'aides c'est pas grave. [...] Le marché se stabilisera ? Oui forcément, avec des fluctuations qui nous caractérisent de toutes façons, mais y'aura pas ces effets d'aubaine, donc ça sera plus difficile d'appréhender les bons produits à tel endroit. Ça fera de la place pour les bons promoteurs ! (Promoteur immobilier, entretien 3, 31/01/2012)

Lors des périodes « creuses » en termes de ventes aux acquéreurs investisseurs, les promoteurs immobiliers constatent que la commercialisation redevient un enjeu majeur, à la fois pour convaincre les investisseurs du bien fondé d'un investissement locatif, même sans aides fiscales importantes, et surtout pour mobiliser leur clientèle d'acquéreurs occupants, dont nous avons vu qu'elle est généralement plus attentive à la qualité des biens. C'est pourquoi, pour le promoteur immobilier cité dans l'extrait d'entretien précédent, une fin des aides à l'investissement locatif ferait de la place aux « bons promoteurs », sous-entendu, aux promoteurs immobiliers qui savent gérer un des risques majeurs de la profession : mobiliser la ressource clientèle.

Les promoteurs immobiliers soulignent toutefois qu'une fin de tout dispositif d'aide à l'investissement locatif engendrerait une période difficile, à la fois pour eux-mêmes et pour les autres promoteurs, le temps de réadapter les prix de sortie des logements à la demande solvable en accession :

Ca peut être vite un bain de sang. Parce que l'inertie elle est grande, avant que le propriétaire foncier revienne sur des prix raisonnables, pour que nous on puisse refaire des prix raisonnables, il se passe au moins un an après une crise majeure. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

On est passé à 20 [investisseurs locatifs] - 80 [acquéreurs occupants]. Donc nous on souffre un petit peu parce qu'on avait fait quand même plus de Scellier que ce qu'on fait d'habitude, on était plutôt à 30-35 [pourcents]. Donc cette clientèle là elle disparaît. 30 % dans n'importe quel métier... quand vous avez 30 % de moins, en général vous coulez. Quand je vois mes confrères, eux ils doivent crever la bouche ouverte je me dis, parce que bon, cette Scellier, elle va encore marcher cette année, parce que l'année prochaine, 80 % de leur production va disparaître, ou



être réduite en peau de chagrin. Y'a intérêt à ce qu'ils sachent encore faire du produit... (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

### La vente par réseau de commercialisation

Au-delà du fait de savoir si une fin de tout dispositif d'aide à l'investissement locatif porterait un coup quasi fatal aux promoteurs immobiliers ou non, nous constatons que ces politiques publiques influent sur la capacité de ceux-ci à mobiliser leur ressource clientèle, donc qu'elles influent aussi sur les coûts associés à cette mobilisation (les coûts de commercialisation). Par répercussion, elles modifient le mode de mobilisation des différentes ressources nécessaires pour démarrer une opération de promotion immobilière. C'est particulièrement vrai pour les promoteurs immobiliers qui font appel à des entreprises dites de « réseaux de commercialisation », c'est-à-dire des entreprises qui proposent comme service aux promoteurs immobiliers de s'occuper de la commercialisation de tout ou partie du programme contre rémunération. Bien sûr les ventes de logements par ces réseaux peuvent s'effectuer aussi bien auprès d'acquéreurs-occupants que d'investisseurs locatifs. Toutefois, les années 2000 furent marquées par « *une forte évolution des méthodes de vente. Ainsi, ce n'est pas le produit logement qui est au cœur de leur stratégie commerciale : celui-ci n'est en fait que le support d'un produit fiscal* » (Vergriete, 2013, p. 150)<sup>52</sup>. La rémunération de ces réseaux de vente dépasse généralement 10 % du prix de revient d'une opération et peut atteindre 15 %, alors que la commercialisation « classique », par annonces et bureaux de vente, représente environ 4 à 5 % du prix de vente d'une opération :

RM : Travaillez-vous avec des réseaux de défiscalisation ?

Int : Allez, je vais aller plus loin, tant pis si vous voulez le mettre dans vos conclusions (rires). J'estime que le coût des réseaux... Vous le connaissez ?

RM : Non je ne sais pas.

Int : En général, leur rémunération est entre 10 et 12 % du prix de vente. Comme, c'est forcément... donc si je vends 100, mon prix de revient, il est, on l'a vu tout à l'heure, de 93, 94, puisque j'ai de la marge. Mais dans mon prix de revient, dans ces 93, 94 %, moi je suis obligé d'inclure, si je faisais appel à ces réseaux, les 10 % ou 12 % que je dois payer.

Donc ils ont un rôle important ! Vendre l'opération, c'est important, et ils la vendent vite en général. Euh... Est-ce qu'ils ont des risques, non pas vraiment. Alors... nous on prend réellement des risques par rapport à une opération, parce que quand on commence à investir, quand on commence à mettre de l'argent pour développer une opération, on n'a pas la certitude de la sortir, ce qu'on investit peut-être perdu.

Donc surtout, moi ce qui me choque, c'est que le niveau auquel on va vendre un bien qui... Nous, lorsqu'on vend directement, entre notre coût de commercialisation, nos annonces, nos plaquettes et notre présence dans le bureau de vente, c'est de l'ordre de 4%, 4,5 %. Ca veut dire que j'ajoute 6 – 7 % à mon prix de vente pour utiliser les

---

<sup>52</sup> Signalons que Patrice Vergriete ne parle pas, dans cette citation, exclusivement des entreprises dont l'activité ne porte que sur la commercialisation de programmes immobiliers. Cette évolution dans les méthodes de vente fut également appliquée par les commerciaux de certains promoteurs immobiliers gérant la commercialisation en interne, que Patrice Vergriete a nommé les « promoteurs défiscalisateurs », ou « réseaux de commercialisation – promoteurs ».

réseaux. C'est beaucoup. Surtout pour l'utilisateur final ! C'est pas moi qui les paye. Moi ce que j'encaisse, ça couvre toutes mes dépenses plus un chouya. Ca veut dire que je fais payer cher ces réseaux à mes clients, moi ça me paraît un peu beaucoup.

Nous, ça nous coute 4 ou 4,5 %, mais on fait des plaquettes, on a une présence beaucoup plus forte, un accompagnement du client. On est là tout le long pour accompagner ce projet. Alors que les systèmes de réseau, en deux visites, on a signé, on n'a pas signé, et après on voit plus jamais la personne. Donc cette rémunération me paraît... (Promoteur immobilier, entretien 3, 31/01/2012)

Pour faire face au surcoût induit par le mode de fonctionnement et de rémunération des réseaux de vente de produits défiscalisés, un promoteur immobilier doit donc mobiliser d'autres ressources, qui peuvent être :

- la ressource clientèle, en augmentant les prix de vente des logements ;
- la ressource construction, en limitant les coûts de production ;
- la ressource foncière, en limitant le prix d'achat des terrains.

Pour Patrice Vergriete, « *cette rationalisation des coûts chez les promoteurs défiscalisateurs a eu des conséquences physiques sur les opérations réalisées, sur la composition des programmes, sur l'architecture et sur la géographie de la production. Elle a notamment engendré une forte standardisation de la production* » (ce qui permet de réaliser des économies sur les coûts de construction) (Vergriete, 2013, p 155). C'est une des raisons pour laquelle certains promoteurs immobiliers affirment refuser l'utilisation des réseaux de vente :

RM : Utilisez-vous des réseaux de vente pour la commercialisation ?

Int : Non, c'est interdit chez nous ! Interdit !

RM : Donc les personnes qui souhaitent investir, ça reste des locaux...

Int : Ils viennent ici chez nous, dans les bureaux de vente. Ils achètent en Scellier, y'a pas de problème.

RM : Donc ce n'est pas l'image des lillois ou bordelais qui viennent à Lyon ?

Int : Non, c'est interdit chez nous. Interdiction absolue ! (Promoteur immobilier, entretien 7, 17/02/2012)

Nous voyons que si ce promoteur immobilier refuse l'utilisation des réseaux de vente, il ne souhaite pas pour autant se couper de la clientèle d'acquéreurs investisseurs. Son objectif est de maintenir une proximité physique avec sa clientèle. Il souhaite que ses commerciaux rencontrent directement ses clients pour leur vendre non pas un produit fiscal mais bien un investissement locatif. Ainsi, si un investisseur désire acheter un appartement, il le fait par les mêmes canaux de commercialisation qu'un acquéreur occupant. Pour les promoteurs, ce type de vente à non seulement l'avantage de maintenir une proximité physique avec leur clientèle mais aussi de fortement limiter les coûts de commercialisation :

Vous avez plein de vendeurs de rêve, mais nous on ne travaille pas avec eux. On ne travaille pas avec ces gens là. Ces gars qui vendent au vétérinaire de Strasbourg, qui lui vendent un appart' à Niort, ou qui vendent euh... au médecin de Marseille un appart' en Bretagne euh... le ville à ville, on fait pas ça du tout. Nous on vend à une clientèle locale. (Promoteur immobilier, entretien 1, 23/01/2012)

Vraiment, on aurait pu gagner beaucoup plus d'argent, et si c'était à refaire on referait de la même façon, parce que cette clientèle d'accession, elle existe et elle véhicule l'image de [notre entreprise], et le bouche à oreille est très important pour se pérenniser. L'investisseur qui fait une bonne affaire chez [nous], quelque part, s'il est à Paris, il s'en fout, il se déplace même pas. Il donne un bon à Lamy, à Foncia, pour faire la livraison. Il fera une bonne affaire, mais dans dix ans, s'il doit réinvestir, il ré-achètera le crédit fiscal, il n'achètera pas [notre marque]. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

Nous avons également remarqué qu'il y a quasiment un discours moral, la défense d'une certaine éthique derrière le fait de refuser l'utilisation des réseaux de commercialisation de logements défiscalisés. Ceci confirme ce qu'a déjà remarqué Patrice Vergriete sur les jugements moraux de certains promoteurs immobiliers envers ceux qui cèdent à la solution de facilité consistant à mobiliser la ressource clientèle par l'utilisation des réseaux (Vergriete, 2013, p 180). Quant aux discours des promoteurs immobiliers recourant à ces réseaux de vente, il prend la forme de dire qu'il faut « vivre avec les réalités de son temps ». Puisque ces réseaux sont efficaces pour faciliter la mobilisation de la ressource clientèle, certains promoteurs immobiliers ne souhaitent pas se couper de cette force de vente (promoteur immobilier, entretien 10, 24/02/2012).

Enfin, les promoteurs immobiliers filiales de banque ou dont le groupe est propriétaire d'un réseau de commercialisation, occupent une situation particulière puisqu'ils disposent de la capacité d'identifier directement, grâce aux chargés de clientèle et aux conseillers en patrimoine de la banque, les clients susceptibles d'être intéressés par un investissement locatif défiscalisateur :

RM : Travaillez-vous avec des réseaux de vente ?

Int : Non, [...] on a [une société], c'est un réseau qui nous appartient, qui est un réseau qui appartenait à la Caisse d'Epargne, qu'on a racheté, qui travaille pour nous mais qui travaille aussi pour d'autres promoteurs hein, mais qui appartient à [notre groupe]. Eux font effectivement, pour les clients Caisse d'Epargne et Banque Populaire, ils font de la vente de conseil immobilier et de la vente de produits immobiliers dans le cadre de la défiscalisation. Mais c'est plus dans un cadre de relation bancaire entre un client et son conseiller qui a une offre, et donc le vendeur [notre réseau de vente] intervient. (Promoteur immobilier, entretien 11, 27/02/2012)

Nous travaillons beaucoup sur la clientèle investisseur qui vient de la banque, c'est à dire le client particulier qui a son compte chez la banque. Donc nous avons accès à ce qu'on appelle le réseau, le réseau des agences, et puis aux conseillers de patrimoine à l'intérieur de ces agences qui ont accès à nos fichiers et nous avons accès à leurs fichiers. Nous avons donc des relations étroites. Et nos commerciaux, les commerciaux de la filiale « transactions et conseils », qui s'occupent du résidentiel, ont accès à ces fichiers et travaillent en coordination avec les conseillers en patrimoine des différentes agences de la région Rhône-Alpes. Donc on capte une demande latente de la banque déjà très importante. Donc l'essentiel de notre demande d'investisseurs vient de là. [...] nous sommes sensés avoir notre propre réseau de défiscalisation dans notre propre euh... dans [notre groupe]. (Promoteur immobilier, entretien 8, 17/02/2012)

Pour nous le très gros changement c'est la forte proportion d'investisseurs que l'on peut remarquer dans notre panel de clients, mais qui est surtout liée à notre intégration à [un groupe bancaire]. Pour nous, on n'est pas dans une bulle, on n'est pas dans un marché particulier. Nous avons très forte proportion d'investisseurs parce que nous sommes près de la banque, et que nous avons une demande à satisfaire de la part des clients de la banque. (Promoteur immobilier, entretien 8, 17/02/2012)

Certains de ces promoteurs immobiliers sont donc en capacité de proposer « *un package global permettant une défiscalisation et intégrant le plus souvent la production du logement (localisation, suivi de la construction, formalités juridiques...), sa gestion, la garantie locative (en cas d'échec dans la recherche d'un locataire) voire même parfois le prêt immobilier et l'assurance du prêt* » (Vergriete, 2013, p 150). Patrice Vergriete nomme ces promoteurs immobiliers les « réseaux de commercialisation – promoteurs », dont une partie s'est même exclusivement spécialisés dans la vente de produits défiscalisés (mais qui ont bien souvent changé de stratégie avec le passage au « Duflot », moins intéressant fiscalement que le « Scellier »). Ces promoteurs sont toutefois restés absents dans le Grand Lyon, à la fois du fait de la moindre attraction de ce marché pour les « défiscalisateurs », mais aussi parce que le Grand Lyon s'est vite montré déterminé à empêcher la venue de ces promoteurs, à moins d'une adaptation des programmes pour tendre vers une diversité des typologies (Vergriete, 2013, p 241). Ce ne fut pas le cas dans d'autres communes de l'aire urbaine lyonnaise, par exemple à Villefranche sur Saône, où le marché résidentiel neuf et le marché locatif privé fut rapidement saturé par une surproduction d'opérations maximisant l'avantage fiscal en « de Robien » (Vergriete, 2013, p 222).

En fin de compte, il existe tout un spectre de promoteurs immobiliers, de ceux qui cherchent à limiter les ventes aux investisseurs et se refusent catégoriquement à utiliser les réseaux de commercialisation, à ceux, dans les périodes propices, s'appuient à 100% sur la vente générant une défiscalisation. Vergriete montre par l'exemple des aides à l'investissement locatif qu'une politique publique (en l'occurrence les politiques d'aides à l'investissement locatif) peut modifier les dynamiques de promotion immobilière: « *les promoteurs défiscalisateurs ont modifié la paysage de la promotion immobilière française : ils ont fait évoluer les techniques de vente des logements, ils ont amené un nouveau modèle économique dans lequel la commercialisation occupe une place plus grande dans la structure des coûts de production* » (Vergriete, 2013, p 280). Ce fait a ensuite eu des conséquences spatiales, architecturales et sociales, en standardisant les programmes et en créant des logements qui permettent de maximiser le rendement de la défiscalisation : « *l'intention commerciale est de donner aux investisseurs une image idéale de leur investissement, proche d'une destination de vacances, ou de jouer avec les clichés régionalistes. Tout se passe comme si l'investisseur achetait un concept virtuel rassurant ou idéalisé, et non pas un bien dans sa réalité physique* » (Vergriete, 2013, p 188).

En réponse aux effets jugés indésirables, les collectivités locales cherchent à contrôler la qualité des projets et la quantité de logements destinés aux investisseurs locatifs. La technique la plus utilisée est la négociation avec les promoteurs immobiliers en amont du lancement des opérations et du dépôt

des permis de construire<sup>53</sup>. Certains auteurs y voient un réel approfondissement de la régulation publique dans les grandes villes (Vergriete, 2013, partie 5, p 225 à 278), d'autres plutôt « *un bricolage ponctuel de l'action publique, [...] fortement dépendant de la nature de l'interaction entre promoteurs [immobiliers] et pouvoirs locaux* » (Pollard, 2010, p 334).

De manière similaire, mais au sujet des politiques foncières locales, la seconde partie de cette thèse vise à comprendre l'influence de ces politiques sur les modes de régulation du développement urbain et sur la répartition des coûts qu'elles engendrent.

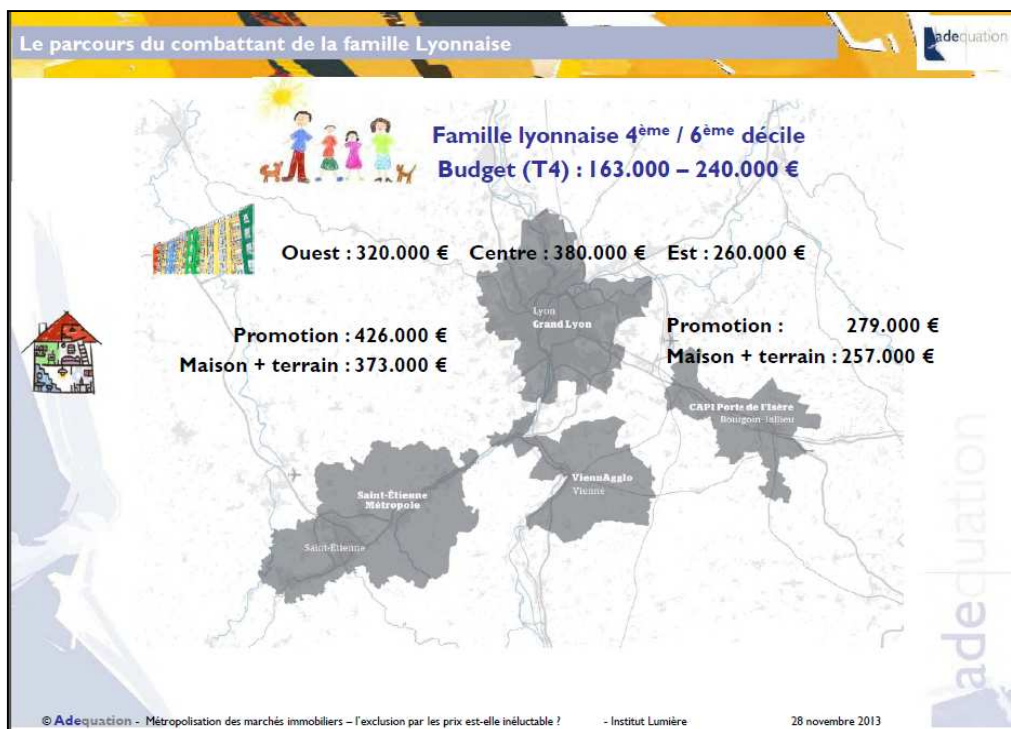
#### ***1.4. Une certaine inquiétude face à la hausse des prix immobiliers***

En 2014, les prix immobiliers du neuf, ainsi qu'une bonne partie des prix de l'ancien, ne correspondent plus aux capacités de financement d'un ménage primo-accédant et aux revenus moyens. Le bureau d'études Adéquation a fait des calculs de capacité moyenne de financement pour ce type de ménage, sur la base d'un emprunt de 25 ans, avec un taux d'endettement de 33 %, au taux effectif d'emprunt à 4,31 % et avec un apport personnel qui représente entre 10 et 25 % du bien acheté. L'enveloppe disponible d'une famille moyenne lyonnaise<sup>54</sup> oscille alors entre 163 000 et 240 000 euros. Adéquation a ensuite comparé ces enveloppes avec les prix de vente moyen dans le neuf pour un T4, en collectif et en individuel.

---

<sup>53</sup> Par exemple, la ville de Saint-Denis, puis l'ensemble de la Communauté d'agglomération de Plaine Commune, a mis en place une « charte qualité constructions neuves » qui « *prévoit une commercialisation exclusive destinée aux habitants et travailleurs du territoire de Plaine Commune pendant trois mois minimum à des prix préférentiels, l'implantation locale d'un bureau de vente, l'insertion de publicités dans les journaux locaux, etc. [...]* Les élus locaux ne peuvent ouvertement empêcher l'achat de logements par des investisseurs, [...] mais ils posent ainsi certaines conditions aux promoteurs immobiliers qui tendront à faire baisser le quota d'investisseurs parmi les acheteurs » (Pollard, 2010, p 334).

<sup>54</sup> Adéquation a défini cette population comme les ménages composés d'individus du quatrième et du cinquième décile en termes de revenus dans l'agglomération lyonnaise.



**Figure 12 : Budget immobilier d'un ménage de "classe moyenne" et prix de vente dans le résidentiel neuf dans le Grand Lyon (source : Adéquation, 2013, p. 5)**

Nous voyons ainsi que de moins en moins de ménages lyonnais non propriétaires sont solvables aux prix atteints au début des années 2010. Ces niveaux de prix immobiliers inquiètent également certains des promoteurs immobiliers rencontrés, qui s'interrogent sur la capacité des ménages à continuer à acheter à des niveaux de prix toujours plus élevés :

On arrive quand même aujourd'hui à un niveau de prix qui commence à gêner certains acteurs, certains acquéreurs, qui ne peuvent plus... les primo-accédants on n'en a plus : le centre le Lyon c'est sûr, l'aire urbaine de Lyon, dans certains secteurs uniquement où les prix sont classiquement assez bas, c'est à dire sur l'est et le sud de Lyon. Donc effectivement ça modifie un peu le paysage. Et puis ça nous fait quand même percevoir quelques nuages un petit peu, puisqu'il faudra bien à un moment donné que la demande puisse être solvable et on commence à sentir qu'elle est à la limite de la solvabilité. En plus intervient maintenant le phénomène bancaire [...], où les banques resserrent les conditions d'octroi du crédit. (Promoteur immobilier, entretien 8, 17/02/2012)

Le constat mis en avant par Adéquation d'une déconnection entre prix immobiliers et revenus des ménages, inquiète dans une certaine mesure aussi bien les promoteurs immobiliers que les collectivités territoriales. Pour autant, le Grand Lyon ne se fixe pas comme objectif politique de réguler les prix immobiliers et ne structure pas non plus sa réflexion sur la base des prix de vente et/ou des coûts de réalisation des opérations pour ensuite analyser les moyens d'agir pour atteindre ses objectifs politiques (accroissement de l'offre à prix libre et à prix « intermédiaire », répartition plus équilibrée des populations, amélioration de la qualité du parc neuf et ancien)<sup>55</sup>. Suite de notre

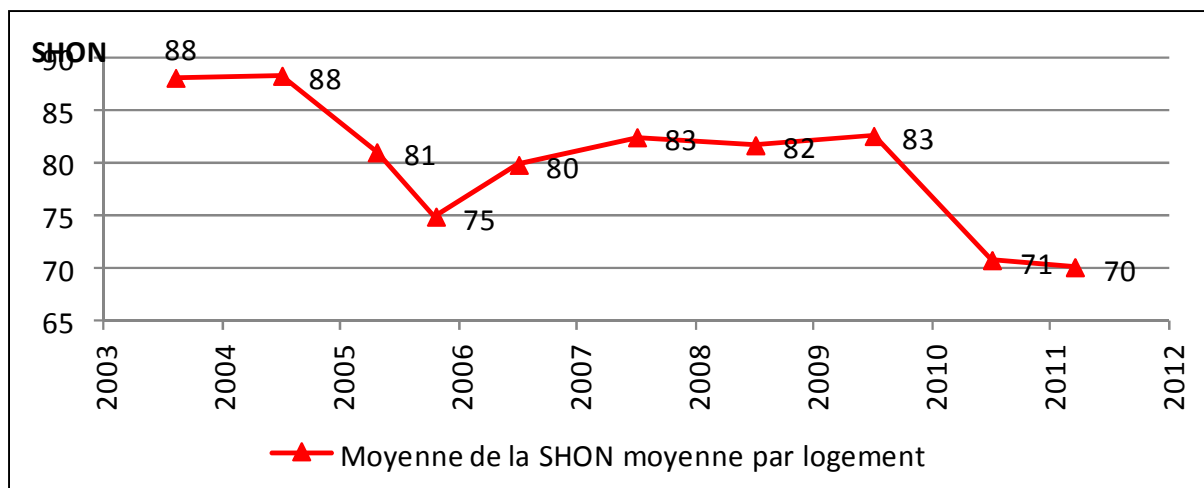
<sup>55</sup> Nous revenons sur les grands objectifs poursuivis par le Grand Lyon dans le chapitre d'ouverture de la seconde partie de thèse (chapitre 5), consacrée spécifiquement aux rôles des politiques publiques locales, et plus spécifiquement, au rôle des politiques foncières.

expérience personnelle en convention CIFRE au Grand Lyon, nous ne pouvons qu'aller dans le sens des propos de Jean-Charles Castel, qui déclare en 2011, lors de la conférence annuelle Adéquation : *« cela fait 25 ans que je fais de l'urbanisme et je suis absolument sidéré de voir à quel point les objectifs de prix de sortie ont disparu de la culture de la programmation urbaine. Ils préoccupent encore les services qui établissent les PLH, mais les PLH sont rarement coordonnées avec les autres outils de planification. On n'entend parler que d'objectifs de qualité, il faut faire du HQE, il faut faire de l'écologie, il faut faire toujours plus, plus, plus, mais il n'y a pas de culture du prix dans les services et les bureaux d'études qui élaborent les SCOT, les PLU, etc. »* (Castel, cité dans Adéquation, 2012, p 25).

Parfois, les discours des élus ainsi que les documents de planification attirent l'attention sur la déconnexion entre la hausse des revenus des ménages et la hausse des prix immobiliers et la présente comme préjudiciable pour la population. Toutefois, le plus souvent, ils s'arrêtent à ce constat (autrement dit, ils constatent que les prix sont sortis de ce qu'il est devenu commun d'appeler le « tunnel de Friggit »).

## **A. Des logements neufs de plus en plus petits**

Comment les promoteurs immobiliers s'adaptent-ils à cette déconnexion entre prix de vente et capacité d'achat des ménages ? Leur première réponse et dans une moindre mesure celle des bailleurs sociaux, est de diminuer la taille des logements neufs. Ainsi, au niveau national, la surface moyenne des logements neufs a tendance à diminuer d'année en année. Elle a diminué *« de 1,3 m<sup>2</sup> entre 2011 et 2012. Elle s'établit à 86,9 m<sup>2</sup> par logement, niveau le plus faible sur les dix dernières années. Ceci est principalement dû au repli de la surface moyenne des logements dans le collectif, la part de ces derniers augmentant dans la production en équivalent logement »* (CGDD, 2014, p. 86). La diminution des surfaces moyennes est donc principalement due aux logements collectifs, qui sont en moyenne, dans le neuf, légèrement supérieur à 60 m<sup>2</sup>, là où les constructions neuves en individuel pur font environ 120 m<sup>2</sup> en moyenne. Dans le Grand Lyon, la surface de plancher moyenne des logements neufs (collectifs et individuels compris) est de 70 m<sup>2</sup>, soit 18 m<sup>2</sup> de moins qu'en 2004. Cette surface moyenne est bien moins importante qu'au niveau national (proche de 90 m<sup>2</sup> en 2011) du fait de la faible proportion de constructions individuelles dans le Grand Lyon. Au niveau de la commune de Lyon, la SHON moyenne délivrée dans les permis de construire de logements collectifs a évolué comme suit :



**Figure 13 : SHON moyenne des permis de construire de logements collectifs neufs dans la ville de Lyon entre 2003 et 2011 (source, étude Ville de Lyon, 2012)**

Tous les promoteurs immobiliers reconnaissent que la taille moyenne des logements qu'ils construisent a diminué ces dernières années. Cette diminution s'explique à la fois par le fait que :

- le nombre de grands logements dans les opérations (T3, T4...) fut en constante diminution dans les années 2000 au profit des T1 et T2 ;
- la taille des logements qu'ils vendent, dans chaque typologie, a diminué, que ce soit pour les grands ou pour les petits logements. Les promoteurs immobiliers nous ont dit désormais vendre des T3 qui peuvent descendre jusqu'à 55 m<sup>2</sup>, là où ils dépassaient régulièrement les 70 m<sup>2</sup> il y a une dizaine d'années. Quant aux T2, ils peuvent faire moins de 40 m<sup>2</sup>, soit une dizaine de mètres carrés de moins qu'au début des années 2000.

Cette diminution de la taille moyenne des logements s'explique par le fait que, comme nous l'avons déjà évoqué, les acquéreurs occupants comme les investisseurs (c'est aussi le cas des locataires) possèdent des budgets d'achat ou de location (des « enveloppes ») qui sont très peu extensibles. Afin d'acquérir un bien à l'endroit souhaité, certains acceptent donc l'achat d'un appartement d'une surface relativement restreinte.

Notons que les considérations financières ne sont pas les seules dans la diminution de la taille des logements vendus. Nous avons déjà évoqué le fait que les modes de vie évoluent, ce qui influe également sur les programmes immobiliers neufs :

Quand vous faites l'inventaire des types de logements, y'a 15 ans on faisait du 2-3 pièces jusqu'au 5-6 pièces, avec un poids moyen au 3-4 pièces et quasiment pas de studios parce qu'ils se vendaient pas. Et aujourd'hui vous faites studios jusqu'au 3-4 pièces, avec un poids moyen au 2 pièces. Donc la demande typologique a complètement évoluée parce qu'il y a énormément de familles monoparentales. (Promoteur immobilier, entretien 7, 17/02/2012)

Notons que tous les promoteurs immobiliers rencontrés n'ont pas eu le même discours sur la diminution de la taille des logements. Certains affirment ne pas vouloir descendre, contrairement à leurs confrères, sous certaines surfaces dans chacune des typologies. Pour expliquer ce choix, ils



rappellent alors, directement ou de manière sous-entendue, que le métier de promoteur immobilier ne consiste pas à offrir des produits de défiscalisation, mais des logements dans lesquels des personnes (propriétaires ou locataires) vont vivre :

RM : Chez les promoteurs, est-ce que beaucoup de la production est optimisée pour augmenter l'avantage fiscal ?

Int : C'est même pas optimisé, c'est à la limite même pas travaillé ! Les spécialistes, on peut les nommer hein, les Akerys, les Monné-Decroix, les spécialistes de l'investissement, et y'a même des bons promoteurs qui ont choisi la facilité parce que... vendre des logements en Scellier, c'était les distribuer quasiment, parce que celui qui rentrait dans la bulle achetait un crédit fiscal. J'ai vu des plans... Je veux dire, le métier de promoteur c'est un métier, un logement c'est un logement. Aujourd'hui j'ai vu des plans chez nos confrères, des bons, où on rentre directement par le salon, on a la chambre qui est commandée par le salon, c'est à dire qu'on traverse la cuisine, le salon pour aller dans la chambre. Bon, ça paraît con quand je vous dis ça, mais à l'usage c'est insupportable, mais ils s'en foutaient. C'est à dire que, ils demandaient à l'architecte, faites moi un plan de 55 m<sup>2</sup>. Je vais le vendre 5000 €/m<sup>2</sup>, il va défiscaliser tant l'acheteur, et l'acheteur regardait même pas la qualité de son plan, même l'exposition. Je veux dire... quand on fait des bâtiments les plus épais possibles pour, ce qu'on appelle tamponner la SHON, c'est à dire faire un maximum de constructibilité qui est notre métier. Nous, quand on a des bornes de constructibilité de 20 mètres, on fait des immeubles de 15 mètres. Parce qu'on veut encore avoir des immeubles traversant, faire attention à l'orientation. Je prendrai jamais un immeuble de 20 mètres, où je suis sûr de faire que du mono exposition, parce qu'on pourra plus faire de traversant, où je vais avoir tout un linéaire nord, où moi je me projette pas à l'achat. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

Il apparaît avec le graphique suivant qu'il y a bien une différence importante de produits demandés entre acquéreurs investisseurs et acquéreurs occupants à l'achat d'un logement neuf. En 2011 (donc en pleine période du « Scellier »), nous constatons que les studios, T1 et T2 représentent 27 % des achats par des acquéreurs occupants, alors qu'ils en représentent 57 % pour les investisseurs locatifs :

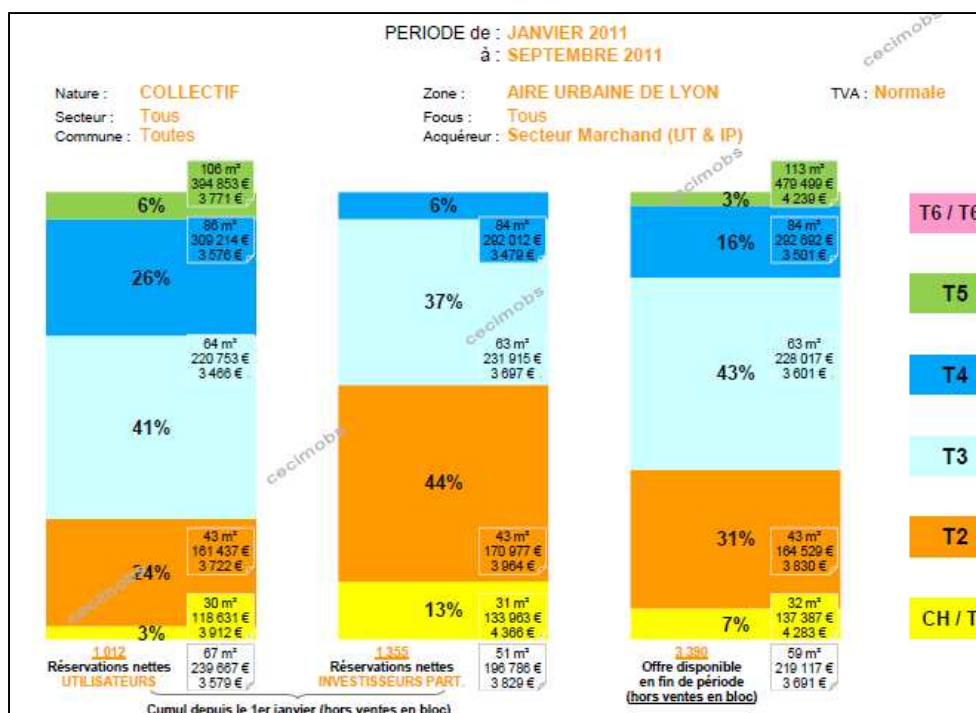


Figure 14 : Comparaison des réservations et de l'offre disponible en fonction du type de clientèle (acquéreurs – occupants à gauche et investisseurs locatifs particuliers au centre) (source : Cecimobs, 2011)

Cette corrélation entre investissements locatifs et petits logements peut s'expliquer par :

- l'enveloppe des investisseurs, en moyenne plus petite que celle des acquéreurs occupants. En effet, les populations les plus fortunées se tournent généralement vers d'autres formes de défiscalisation et d'investissements que le logement locatif. Les produits d'investissement locatif s'adressent avant tout aux classes moyennes (Vergriete, 2013, p 194). Ce fut particulièrement le cas du dispositif Scellier, beaucoup plus simple à comprendre que ses prédécesseurs grâce à un système d'aide financière qui s'effectue par une réduction d'impôts, non plus par un amortissement du bien dans le calcul des revenus fonciers (cas du « Périssol », du « Besson », du « Robien » et du « Borloo populaire ») (expert / observateur, entretien 1, 17/10/2012)
- l'orientation des investisseurs vers les logements aux rendements les plus importants, donc vers les studios et les petits logements (mais qui sont soumis à des taux de rotation plus importants auxquels les acquéreurs ne pensent pas toujours) ;
- l'influence du mode de fonctionnement des avantages fiscaux, dont certains imposaient des prix plafonds ou limitaient la réduction d'impôt à un prix plafond<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> C'était par exemple le cas du dispositif Scellier, qui permettait une réduction d'impôt de 25 % dans la limite de 75 000 €. Ainsi, pour tout logement supérieur à 300 000 euros, l'aide restait de 75 000 €. Au prix moyen des logements collectifs neufs dans la ville de Lyon en 2013 (4310 €/m² selon le CECIM), ceci équivaut donc à un logement de 69 m², ce qui peut permettre d'acquérir un beau T3 ou un petit T4. Le plafond de 300 000 € n'est donc pas un facteur explicatif majeur de la petite taille des logements vendus en investissement locatif dans le Grand Lyon. C'est en revanche le cas à Paris où les prix moyens dans le logement neuf dépassent régulièrement les 10 000 €/m².

## La conception des logements neufs

La diminution des surfaces moyennes vendues induit pour les promoteurs immobiliers et pour les bailleurs sociaux de nouvelles façons d'organiser l'architecture intérieure des logements. Dans la majorité des cas, dans un souci de gain de place, les logements neufs ne possèdent désormais plus de couloir et de cuisine indépendante. De plus, certains promoteurs choisissent de ne plus recourir à l'organisation « classique » entre un espace « diurne » et un espace « nocturne », mais font du salon une pièce centrale autour duquel les autres pièces s'articulent. Toutefois, ces nouvelles formes d'organisation et leur adaptation aux usages contemporains ne font pas consensus chez les promoteurs de logements :

On évite les couloirs, c'est à dire qu'on va avoir par exemple des chambres qui vont être... là c'est le séjour, et les chambres vont être commandées par le séjour, plutôt que d'avoir un coin nuit et un coin jour bien séparés par un couloir. (Promoteur immobilier, entretien 10, 24/02/2012)

De plus en plus souvent on fait des séjours qui sont traversants, avec des séjours qui desservent des chambres en limitant au maximum les surfaces de couloir. (Bailleur social, entretien 5, 25/05/2012)

J'ai vu des plans chez nos confrères, des bons, où on rentre directement par le salon, on a la chambre qui est commandée par le salon, c'est à dire qu'on traverse la cuisine, le salon pour aller dans la chambre. Bon, ça paraît con quand je vous dis ça, mais à l'usage c'est insupportable, mais ils s'en foutaient. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

RM : Je suppose que les appartements ont été remodelés ?

Int : Oui aujourd'hui la cuisine ouverte c'est à plus de 50 % dans les programmes, même dans les grands appartements, ce qui n'était pas le cas du tout il y a 10-15 ans, où c'était impensable de faire un T4 avec une cuisine ouverte. Ca maintenant, ça correspond vraiment aux modes de vie des gens.

Sinon, qu'est ce qu'il y a comme... non y'a quand même toujours la partie jour, la partie nuit hein. Ca, ça reste vraiment...

RM : Les gens ne veulent pas de chambres qui soient directement connectées au salon ?

Int : Disons que ça, on voit que c'est moins réhébitorique qu'avant. Avant, on disait, ouh là là, il y a une chambre qui est commandée par le séjour, c'est absolument impensable... Oui aujourd'hui... on voit que les gens ils vivent de manière un peu plus cool. (Promoteur immobilier, entretien 14, 08/10/2012)

D'après les études menées sur le sujet, la suppression des entrées, d'un couloir et d'une cuisine indépendante est souvent critiquée par les usagers, qui regrettent la disparition des espaces intermédiaires entre les parties privatives (chambres, salle de bain) et les parties communes (salon). Il en est de même pour la cuisine ouverte sur le salon, qui, outre le fait de ne pas confiner les odeurs dans un lieu dédié à cela, n'offre pas suffisamment d'intimité (Gaudric, Saint-Macary, 2013). Ainsi, pour certains, *« le concept de cuisine ouverte a été imposé par les promoteurs pour éviter la construction d'une cloison et d'une porte pour faire accepter une taille de salon plus petite. Ils l'ont appelé cuisine américaine. Mais c'est un leurre ! En France, c'est bel et bien une pièce à vivre »* (Eleb,

2014). La cuisine dite « américaine » a été « *rapidement déchu de son piédestal de la modernité au nom de la fonctionnalité. L'utilisateur a été convoqué comme témoin à charge (problèmes d'odeurs, de saleté, de vue, d'entretien) et les cuisines se sont refermées en même temps que leur surface a augmenté* » (Tapie, 2014, p 202). De plus, pour une question de gain de place, les toilettes et la salle de bain sont parfois regroupées dans une seule pièce<sup>57</sup>. Or, cette pratique « *se heurte au système symbolique des habitants, qui considèrent que ces fonctions intimes et privées doivent être dissociées ; ils ressentent une forte gêne à ce que la salle de bain puisse être vue par des personnes invitées dans le foyer* » (Gaudric, Saint-Macary, 2013). Ces évolutions dans la conception des appartements apparaissent donc être avant tout des moyens de réaliser des logements plus petits, donc de limiter le prix de sortie des logements.

Pourtant, le mode de conception d'un logement n'est pas anodin, car le logement est loin d'avoir uniquement une valeur économique. Il est aussi le lieu de l'intime, du refuge, en même temps qu'il permet une ouverture sur le monde par l'accueil de la famille, des amis, mais aussi de plus en plus, par les outils d'information et de communication. C'est un espace important de la construction de l'individu et de son rapport au monde, à la société. Les promoteurs de logements sont donc susceptibles de créer des frustrations et un certain mal-être. Ces derniers répondent à cela que les prix des logements au mètre carré sont désormais tellement élevés qu'ils n'ont guère d'autres choix. Puisque les acquéreurs, en particulier les primo-accédants, n'ont plus les moyens d'acheter de l'espace physique, les promoteurs et leurs architectes cherchent donc au moins à donner l'impression d'espaces de vie importants :

Sur tous nos programmes on a des logements témoins décorés, pour prouver à nos clients... parce que c'est très dur d'acheter sur un plan, d'investir 25 ans de sa vie et de se dire, 60 m<sup>2</sup>, c'est petit, moi je suis dans un 70 et déjà je trouve ça petit. Quand ils viennent, qu'ils voient, que c'est décoré, qu'il y a une cuisine équipée, ils se rendent compte que finalement l'appartement il a été conçu de manière à ce que ce soit très agréable. On a des grandes baies vitrées, peut-être plus que chez nos confrères pour donner une sensation de volume et de luminosité, ça c'est très important dans la qualité perçue (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012).

Même si les promoteurs immobiliers, les bailleurs sociaux et leurs architectes font de réels efforts pour faire accepter la diminution moyenne de la taille des logements dans chacune des typologies, on peut penser que certaines familles font le choix d'acheter un logement dans l'ancien plutôt que dans le neuf afin de disposer d'une surface plus grande à un prix d'achat identique. Cette recherche d'un logement plus grand pour un même prix d'acquisition est susceptible de les repousser à une distance importante de leurs lieux d'emplois, donc d'alimenter l'étalement urbain. Il ne s'agit toutefois que d'une hypothèse à explorer, que nous ne traiterons pas dans cette thèse.

---

<sup>57</sup> Notamment du fait de la loi Handicap du 11 février 2005 qui impose la mise en accessibilité de l'ensemble des pièces d'un logement. Elle engendre que les toilettes doivent comporter un espace de stationnement et de manœuvre pour un fauteuil roulant ce qui, en taille relative, agrandit considérablement la surface de cette petite pièce.

Signalons également que lors de nos entretiens, la quasi-totalité des promoteurs immobiliers, tout comme certains bailleurs sociaux ont également tenu à rappeler que la diminution de la taille moyenne des logements s'est produite en même temps que l'instauration de la loi handicap du 11 février 2005, qui impose à tout logement réalisé dans un bâtiment d'habitat collectif neuf d'être accessible à toute personne à mobilité réduite et de faciliter les adaptations ultérieures des logements aux situations de handicap, donc à faire à sorte que toutes les pièces soient assez grandes pour cela :

Y'avait la réglementation adulte handicapé, qui elle avait tendance à... enfin, pas avait tendance, faisait grossir les espaces de salles de bain et de WC. Donc on est arrivés à des situations totalement débilés, c'est à dire où on fait par exemple des T4 euh... qui font euh... en gros euh... entre 68 et 72 m<sup>2</sup>, mais avec des salles de bain dans lesquelles on peut déjeuner parce que... Donc ça, c'est tout le problème du respect de la réglementation qui évidemment est absolument obligatoire. (Promoteur immobilier, entretien 14, 08/10/2012)

Pour les promoteurs immobiliers, cette loi a donc eu pour conséquence d'augmenter la taille de certaines pièces telles que la salle de bain et les toilettes, alors même que la taille globale des logements diminuait, faisant d'autant plus rétrécir la taille des « pièces à vivre ».

## **B. Mobiliser d'autres ressources pour limiter les prix de vente ?**

Si la limitation de la taille des logements apparaît être la première réponse des promoteurs immobiliers pour maintenir solvable un maximum de personnes malgré les prix immobiliers élevés, les promoteurs nous ont dit mobiliser d'autres ressources pour atteindre cet objectif :

- La limitation des coûts de construction (chapitre 3) ;
- La limitation des charges pour les copropriétaires et les locataires :

Il faut faire attention aux charges, donc à la façon dont c'est desservi par les ascenseurs, qu'il y ait suffisamment de logements desservis par l'ascenseur pour pas qu'il y ait des coûts trop élevés... le système de chauffage, euh... l'isolation... des choses qui sont importantes quoi. (Bailleur sociaux, entretien 2, 17/04/2012)
- La diminution de la marge du promoteur et la recherche de conditions de financement avantageuses. Nous verrons dans le chapitre 2 que les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux utilisent des modes différents pour mobiliser cette ressource (financière), mais que cela a peu d'impact sur les prix de sortie des logements.
- La diminution du prix d'achat du foncier. Pour cela, il y a deux solutions possibles :
  - ♦ Négocier avec les propriétaires fonciers. C'est ce que les promoteurs immobiliers souhaitent ardemment faire lorsque le propriétaire est une collectivité publique. En contrepartie, ils s'engagent à construire des logements à des prix inférieurs aux prix de marché. Nous revenons sur la question de l'action foncière publique et de son impact sur la structuration des dynamiques de promotion immobilière dans le chapitre 6.
  - ♦ Acquérir du foncier dans les communes et dans les quartiers où les prix de vente se négocient à des prix abordables. Cette stratégie engendre un éloignement des zones les plus tendues (donc, dans l'ensemble, un éloignement de la zone centrale de l'agglomération) pour aller réaliser des opérations immobilières en première ou deuxième couronne périurbaine (qui peuvent donc être hors des limites du Grand Lyon). Pour Patrice Vergriete, cette stratégie est la raison principale qui explique

pourquoi les promoteurs immobiliers ont massivement construits des logements « défiscalisateurs » dans les villes petites et moyennes dans les années 2000 (Vergriete, 2013, p 193-195).

### ***1.5. Les périodes de baisse des prix immobiliers***

Si nous venons de voir que les périodes dans lesquelles les prix immobiliers atteignent des niveaux considérés comme très élevés inquiètent la collectivité et les promoteurs immobiliers, ces derniers rencontrent encore plus de difficultés à mobiliser leur ressource clientèle lors des périodes de baisse des prix immobiliers (qui peuvent être causées par une mauvaise conjoncture économique et/ou par une décision politique, comme celle par exemple de mettre fin au dispositif « Scellier » et de la remplacer par le « Duflo » en 2013). Les adaptations aux périodes de baisse des prix sont différentes entre les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux. Lorsque la ressource clientèle devient difficilement mobilisable (lorsque la demande chute), les promoteurs immobiliers stoppent très rapidement les mises en chantier. A l'inverse, dès qu'il y a des « frémissements » à la hausse, la machine immobilière peut se remettre très vite en place. En revanche les bailleurs sociaux, de par leur mode de financement, sont moins sensibles aux évolutions conjoncturelles des marchés.

Notons par ailleurs que si les promoteurs immobiliers n'arrivent pas à mobiliser la ressource clientèle suffisante pour lancer une opération, les professionnels de l'immobilier et les médias parlent alors de « crise immobilière ». Pour autant, cela ne signifie pas que les marchés fonciers soient au point mort et que rien ne se passe dans l'échange et le renouvellement de l'usage des terrains. En effet, cela signifie simplement que toute une série de parcelles restent hors du marché de la promotion immobilière. Rien n'empêche alors leurs propriétaires de vendre ces terrains pour d'autres usages, ou d'effectuer eux-mêmes des travaux de création, d'amélioration et/ou d'extension de leur(s) bien(s) (si des bâtiments existent déjà sur leur parcelle) pour leur propre usage, pour le vendre ou pour le mettre ensuite en location.

#### **A. La capacité à revoir un programme en cours de route**

Lorsqu'il devient difficile de mobiliser leur ressource clientèle, est-il aisé pour un promoteur immobilier de prendre la décision de ne pas réaliser une opération pour laquelle il apparaît compliqué de mobiliser assez d'acquéreurs ? Les promoteurs immobiliers ont tendance à ralentir très rapidement le nombre d'opérations qu'ils réalisent lors des périodes où la ressource clientèle devient difficilement mobilisable. Ce comportement est facilité grâce au principe de la VEFA (Vente en état futur d'achèvement). Nous avons déjà évoqué le fait qu'il n'est pas toujours évident pour un promoteur immobilier d'anticiper les aspirations et surtout les moyens financiers de sa clientèle à l'échéance de la fin des opérations. Il se peut donc que les ventes sur plan, donc la pré-commercialisation, se passent mal. Si c'est le cas, le promoteur immobilier peut alors décider de ne pas réaliser l'opération. Si la commercialisation est plus largement engagée, il peut aussi décider de modifier l'opération afin de mieux faire correspondre l'opération aux aspirations et aux moyens financiers de ses clients :

Oui, adapter un projet, c'est une intelligence ordinaire. Et c'est encore plus vrai quand on a une opération qu'on réalise en deux phases. Lors de la deuxième phase, on fait une répartition qui est conforme à la demande qu'on a réellement constatée dans le bureau de vente lors de la première phase. [...] On constate parfois une demande qu'on n'avait même pas identifiée, c'est à dire une typologie de produits qui n'était même pas réalisée, ben on se met à la réaliser, ou une typologie qui vraiment ne rencontre pas ses clients. Ca veut dire qu'il ne faut pas reproduire ça, qu'il faut trouver autre chose. (Promoteur immobilier, entretien 3, 31/01/2012)

Int : Il n'est pas rare que, en cours de programme, on re-divise les appartements ou on en rassemble pour les remettre dans une configuration adaptée à la clientèle qui a changée ou qui n'était pas intéressée par le programme mais le devient parce que tout à coup il y a une loi ou quelque chose qui leur permet d'être plus intéressée sur l'achat immobilier.

RM : Ca arrive régulièrement d'avoir à revoir la typologie des logements ?

Int : Oui oui, tout à fait. Enfin... régulièrement, je dirais pas régulièrement, mais on est attentif à ça, notamment en fin d'opérations, où on se pose la question, de se dire : voilà, est-ce qu'on continue à les vendre alors que ça fait un an qu'on les a toujours pas vendu ? Est-ce qu'on les revoit, on les rechange ? Ou on les change pas mais on baisse les prix ? (Promoteur immobilier, entretien 11, 27/02/2012)

Les promoteurs immobiliers ont donc globalement les capacités de revoir la typologie des logements qu'ils vendent, même lorsque l'opération est lancée. Toutefois, il est bien entendu beaucoup plus aisé d'agir ainsi lorsque le promoteur est seulement en phase de pré-commercialisation, donc quand la construction n'a pas encore débutée (et que tous les marchés travaux ne sont pas encore passés ou peuvent encore être modifiés) :

J'ai jamais modifié un programme en cours de route, parce que si vous voulez moi j'ai un spectre large. Donc c'est à dire que je vais jamais faire un immeuble, studios, T1, T2. Et je vais jamais faire non plus un immeuble T4, T5. Je ferai jamais ça. Je ferai toujours un immeuble mixte, où j'aurai euh... en moyenne, T2, T3, T4. Donc je veux viser le... on va dire le centre de la demande moyenne et euh... quand on me demande un T5, je peux éventuellement rajouter... abouter deux appartements. Par contre, si je le sais après commercialisation, si c'est en cours de route c'est quasiment impossible. (Promoteur immobilier, entretien 1, 23/01/2012)

Un autre élément majeur et déterminant de la possibilité ou non de modifier une opération en cours de route est l'obtention du permis de construire purgé de tous recours :

Après sur des échecs de commercialisation, on peut être amené à redéfinir le projet, souvent effectivement dans des volumétries équivalentes parce qu'on veut pas prendre de risque supplémentaire par rapport au permis de construire. Euh... je l'ai pas trop... je l'ai pas trop vécu. (Promoteur immobilier, entretien 6, 16/02/2012)

Ainsi, avec les deux extraits précédents, nous retrouvons les deux éléments ressources clefs pour un promoteur immobilier. Il s'agit pour lui de maîtriser au mieux, d'une part l'évolution des attentes de la clientèle et les moyens financiers dont elle dispose, d'autre part le niveau effectif des droits à bâtir.

Lorsque la commercialisation d'une opération immobilière se passe vraiment mal (en phase de pré-commercialisation), ce n'est parfois pas une simple adaptation de la typologie des logements qui changera les choses. Le promoteur cherche alors à baisser ses prix de sortie en tentant de baisser son prix de revient global d'opération. Pour cela, il commence par chercher à renégocier le prix d'achat du foncier :

La programmation, elle change pas tellement. En 2008<sup>58</sup>, on s'est posé la question de... parfois, quand vous achetez [un terrain]... que vous pensez vendre à 3 500 €... le marché s'effondre, et puis vous faites des études et vous savez que pour vendre il faut être à 2 800, voire 3 000 euros maximum, bah votre bilan, si vous regardez, vous perdez de l'argent. Donc euh... parfois il faut savoir faire le pour et le contre.

Soit on va voir les propriétaires, on leur dit, bah voilà, aujourd'hui faut qu'on renégocie le terrain.

Soit, si on est sous promesse, on peut leur dire, bah voilà promesse de vente, on peut sortir de la promesse si on vous laisse une indemnité d'immobilisation. Donc euh... on a cette possibilité là. Nous on l'a jamais fait. On a toujours renégocié dans le but de pouvoir sortir les opérations. Mais certains abandonnent les opérations en laissant l'indemnité d'immobilisation. (Promoteur immobilier, entretien 12, 21/03/2012)

Tant que le promoteur immobilier est sous conditions suspensives de vente avec le propriétaire foncier (donc en phase de pré-commercialisation des logements et d'instruction du permis de construire), nous voyons qu'en cas de mévente d'un programme, la renégociation des prix d'achat du foncier apparaît comme la solution de dernier recours pour réussir à lancer l'opération. Si le promoteur n'y arrive pas, il se retire alors de l'opération. Nous retrouverons, en deuxième partie de thèse, un comportement similaire des promoteurs immobiliers en cas d'obtention de droits à bâtir inférieurs à ce qu'espère initialement le promoteur (voir en particulier le chapitre 8).

Lorsque la construction est lancée, donc que le promoteur immobilier ne peut ni revenir sur la composition typologique de son opération, ni sur l'achat du foncier, le promoteur risque de se retrouver avec des « queues de programme » invendues. Dans ce cas, d'autres techniques peuvent être mobilisées pour que les programmes ne soient pas totalement « plantés » en pleine construction, comme nous l'a évoqué ce banquier en évoquant la crise financière et le début de crise immobilière de 2008 :

Y'a eu déjà à cette époque [lors de la crise de 2008]... y'a une faculté d'anticipation, de maturité, encore une fois c'est un mot que j'aime bien parce que ça montre que ce marché là il... il est responsable. Et ils sont venus nous voir en disant, de toutes façons, aujourd'hui, y'a deux solutions. Soit on fait comme Kaufman et Broad, on met la Mercedes classe A dans le garage, vous vous en souvenez peut-être... euh... c'est à dire que vous achetez un appart' et on vous offre la Mercedes classe A dans le garage. Et on continue sur cette voie là, et on vend à perte. Et un certain nombre de locaux nous ont dit, nous on n'a pas envie de vendre à perte donc on veut, on va prendre en patrimoine les logements restants, invendus. On les mettra en location, car par chance on avait un marché locatif qui est resté très tendu, donc actif, et on les revendra quand le marché sera revenu à meilleur... Et donc, on avait à plusieurs reprises, avec plusieurs promoteurs, envisagés de faire des foncières dans lequel ils amenaient entre 30 et 40 % de fonds propres, et nous on prêtait le reste, pour qu'ils prennent en patrimoine les appartements invendus.

---

<sup>58</sup> Année marquée par une chute très rapide des ventes de logements.



Dans aucun cas on a mis ce système en place puisque derrière y'a eu Scellier, et que Scellier a permis d'écouler tout le stock. Mais ça veut dire que les gens avaient pris la précaution de venir pour pas qu'on se retrouve dans un système à l'espagnol où tout est construit et puis ça reste là. (Banquier, entretien 2, 22/05/2012)

Ainsi, les promoteurs immobiliers peuvent garder les logements invendus en patrimoine, temporairement, le temps de laisser passer une crise économique, ou dans une optique d'investissement : « *nombre de promoteurs forment ou complètent leur patrimoine personnel à partir des invendus des programmes qu'ils initient. Dans la majorité des cas, les biens concernés sont des maisons témoins, des appartements en rez-de-chaussée d'immeuble ou des locaux commerciaux en pas de- porte. Ils se rachètent via des SCI ces biens « marginalisés », au regard de leur situation et d'une faible demande, et les louent afin de récupérer une partie de la marge commerciale perdue dans l'opération et des frais budgétisés ab initio.* » (Ruz, 2005, p. 239). Cette pratique nous semble toutefois moins répandue que Sébastien Ruz ne le laisse à penser. Les promoteurs immobiliers rencontrés ont surtout tenu à dire que leur principale crainte est celle de se retrouver avec des logements invendus en fin de programme et qu'ils ne souhaitent pas les garder en gestion afin de ne pas générer de frais de portage et de gestion.

## **B. Influer sur la « valeur d'opinion »**

Guilhem Boulay a montré que les promoteurs immobiliers (mais aussi les particuliers, vendeurs de logements sur les marchés de l'ancien) influent sur la perception qu'ont les clients de la qualité des logements, de leur localisation et de leur valeur en termes de placement financier, ce qu'il nomme la « rente d'opinion » (Boulay, 2011, p 369 – 375). Pour cela, les promoteurs immobiliers communiquent abondamment, notamment afin d'introduire l'idée que devenir propriétaire de son logement est un mouvement « naturel » de l'existence, et donc, sous-entendu, qu'il est normal d'accepter pour cela de faire des efforts importants. Pour Boulay, cette rente d'opinion est un des éléments explicatifs majeurs dans la fixation des prix immobiliers. Pour ce qui nous intéresse dans ce chapitre, les promoteurs immobiliers peuvent-ils modifier cette « rente d'opinion » afin de retrouver des marges de manœuvre en remobilisant leur ressource clientèle lors des périodes de baisse des prix immobiliers ?

Tout en supposant que les promoteurs immobiliers ont un réel poids sur la constitution de l'opinion que se font les citoyens de la propriété immobilière, la valeur d'opinion évolue dans une temporalité plus longue que celle d'une simple opération immobilière. Les promoteurs immobiliers restent limités par la solvabilité de la clientèle au moment du lancement de la commercialisation de leur programme. Cela signifie que la redéfinition d'un programme et, dans une moindre mesure, la renégociation du prix d'achat du foncier, sont les ressources les plus aisément mobilisables pour faire face aux contraintes posées par une mévente (ou par l'obtention de droits à bâtir inférieurs à ce qu'initialement espéré). Les promoteurs peuvent influencer la clientèle par une campagne de communication, mais ils ne feront, selon nous, évoluer qu'à la marge l'opinion que se font les citoyens de l'importance d'acheter un logement à cet endroit et à cet instant (ce qui, encore une fois, ne signifie pas que les promoteurs

immobiliers ne participent pas, à plus long terme, à remodeler l'opinion que les citoyens se font de l'achat immobilier).

### **C. Le logement social : une production contra-cyclique ?**

Ces dernières années, la demande en logement social a fortement augmenté dans le Grand Lyon, ce qui se traduit par des « listes d'attente » de plus en plus longues. Contrairement aux promoteurs immobiliers, il n'est pas question pour les bailleurs sociaux d'augmenter les prix (en l'occurrence ici les loyers), ce qui ferait diminuer la demande en désolvabilisant une partie de la clientèle potentielle (ce qui ferait diminuer le nombre de demandeurs). En effet, le principe même du logement social est de fournir un logement pour tous, dans les limites de ses capacités financières<sup>59</sup>. Le travail principal du bailleur social pour mobiliser les fonds suffisants nécessaires à la réalisation d'une opération de promotion porte sur l'obtention des aides publiques. Elles permettent de compenser le fait que ses « clients » (en l'occurrence ses locataires) n'apportent pas assez de ressources financières pour supporter l'ensemble des autres coûts de production et de gestion des logements. Ce travail d'obtention des aides publiques au logement ne correspond pas à proprement parler aux éléments traités dans ce chapitre mais porte sur les questions de mobilisation de ressources financières complémentaires<sup>60</sup>. Nous y revenons dans le chapitre suivant consacré aux modes de financement des opérations de logements.

Signalons toutefois dès maintenant que, du fait de ses caractéristiques, le logement social n'est pas soumis aux mêmes cycles de production que le logement libre. Il dépend principalement de la volonté et de la capacité de l'Etat et des collectivités territoriales de financer la production de logements sociaux. Cette production, en partie désynchronisée de la production de logements libres, permet de maintenir une certaine activité, y compris dans les périodes de « retournement de marchés ». C'est pourquoi cette production est régulièrement présentée comme « contra-cyclique », définie comme le fait qu'elle se maintient, voire augmente, alors même que la production générale de logements (par l'ensemble des promoteurs de logements) est en diminution :

Vu qu'on est en contra-cyclique, nous on devrait être prêts [en 2012 et 2013], logiquement, à bondir du coup sur des bonnes opportunités, et récupérer des bâtiments, des logements pas chers à des promoteurs, récupérer des terrains qui baissent, construire des immeubles avec des entreprises qui cassent leur prix parce qu'elles veulent pas que leur entreprise coule. (Bailleur social, entretien 6, OPH, 07/06/2012)

---

<sup>59</sup> Une telle définition universaliste du logement social est sujette à débat. Elle est aujourd'hui de plus en plus supplantée par une définition dite « résiduelle » du logement social, dans laquelle ce dernier n'est supposé s'adresser qu'à une frange la plus pauvre de la population. Dans les deux cas, le bailleur social n'a pas loisir de fixer le niveau de loyer comme bon lui semble.

<sup>60</sup> Cela ne signifie pas que les bailleurs sociaux n'ont aucun effort à faire pour trouver des locataires. Il existe des périodes (par exemple les années 1990) et des endroits (certains quartiers, notamment de grands ensembles, ou certaines communes et agglomérations) où il existe une vacance locative importante. Ce manque de ce qui peut-être assimilée à la « clientèle » des bailleurs sociaux limite leur capacité à investir dans la rénovation ou dans la construction de nouveaux immeubles.

Signalons aussi que les promoteurs immobiliers et, dans une moindre mesure les bailleurs sociaux, mettent en garde régulièrement le Grand Lyon sur sa capacité à maintenir cette activité contracyclique des bailleurs sociaux, car de plus en plus de logements sociaux sont désormais produits par les promoteurs immobiliers privés dans le cadre des Secteurs de mixité sociale (SMS)<sup>61</sup>. Toutefois, en 2014, après deux années de stagnation, puis de baisse de la production de logements de la part des promoteurs immobiliers, le vice-président au Grand Lyon en charge de l'habitat, Olivier Brachet, note dans une interview que les craintes avancées par les promoteurs immobiliers sur le risque de baisse importante de la production de logements sociaux en cas de « crise immobilière » ne se confirment pas : *« pour le moment, nous avons paradoxalement, depuis la crise, battu nos records de production de logements. On peut remarquer que la production publique/privée devient quasiment équivalente, et que le logement social garantit une part de la production privée. Quand la partie privée entre en crise, elle augmente la résistance du système. Mais lorsque la partie privée n'est pas en crise, la partie sociale amplifie la production. Celle-ci joue dans les deux cas, et n'est pas que contracyclique »* (Olivier Brachet, interviewé par Sylvain D'huissel, dans « Lyon pôle immo » du 15 septembre 2014).

De plus, comme Olivier Brachet l'évoque, les bailleurs sociaux constituent également aujourd'hui de très gros clients des promoteurs immobiliers puisqu'ils achètent entre 20 et 30 % de leurs opérations dans les secteurs de mixité sociale. Si cet élément n'est pas pris en compte par les banques dans la pré-commercialisation des programmes (la vente de logements sociaux ne constitue par un « marché test »), il facilite toutefois la mobilisation de la ressource clientèle pour les promoteurs immobiliers puisque, d'une part, il permet de diminuer le nombre d'acquéreurs à trouver pour la vente du reste de l'opération et, d'autre part, il assure une certaine activité pour les promoteurs immobiliers lors des périodes difficiles en termes de mobilisation de la ressource clientèle (en tant que politique foncière réglementaire, nous revenons sur les conséquences spatiales et économiques des SMS dans le chapitre 8).

-----

Pour les promoteurs immobiliers, la clientèle constitue une ressource déterminante car c'est elle qui, une fois une opération terminée, fournit l'ensemble des fonds nécessaires pour couvrir les dépenses générées par l'opération de promotion immobilière (si ce n'est pas le cas, c'est aux financeurs de l'opération de trouver des ressources financières pour couvrir les pertes, comme nous le verrons dans

---

<sup>61</sup> Dans ces secteurs, les promoteurs d'une opération immobilière privée de plus de 1000 m<sup>2</sup> sont tenus d'intégrer de 20 à 30 % de surface de plancher affectée au logement social. Le plus souvent, il s'agit donc de promoteurs immobiliers, qui vendent ces logements en VEFA à des bailleurs sociaux à des prix inférieurs à ceux du marché libre de l'agglomération lyonnaise. Il s'agit donc pour le promoteur immobilier d'une forme de servitude qui impacte fortement la nature de sa ressource « clientèle ». Elle engendre une perte de recettes, que le promoteur peut compenser par une augmentation du prix des logements libres, par une baisse du prix d'achat du foncier ou par une diminution de sa marge (nous abordons cet élément dans le chapitre 8).

le chapitre suivant). La bonne estimation de ce que la clientèle est prête à payer pour acquérir tel type de logement à tel endroit est donc primordiale pour garantir la viabilité financière de l'opération. C'est d'autant plus le cas lorsque l'on sait que les promoteurs immobiliers, pour réaliser un bilan prévisionnel d'opération, s'appuient sur la méthode dite du « compte-à-rebours ». Il s'agit d'un outil d'aide à la décision afin de lancer ou non une opération de construction. Celle-ci consiste à partir du prix de vente total escompté de l'opération, puis à soustraire progressivement l'ensemble des coûts de production. Le résidu de cette soustraction correspond à la « charge foncière acceptable » maximale et signifie également que c'est l'état de la clientèle à un moment donné et à un endroit donné qui est directeur des prix fonciers (nous verrons toutefois dans le chapitre 4 que les promoteurs immobiliers comme les bailleurs sociaux peuvent avoir des stratégies d'acquisition du foncier qui varient et font varier les prix).

Les types de clientèle mobilisable sont variés pour un promoteur immobilier : acquéreurs – occupants ou investisseurs- locatifs de logements, de bureaux, de commerces, etc. Ils constituent autant de ressources différentes, plus ou moins soumis à d'autres aléas. C'est ainsi que les ventes de bureaux sont généralement plus cycliques que les ventes de logements. Nous avons vu avec Patrice Vergriete que certains de ces cycles sont dus à un « fiscal timing » de la part des clients, c'est-à-dire du fait d'attente ou, à l'inverse, de saisir l'opportunité de profiter d'une politique avantage de défiscalisation. C'est ainsi que les dispositifs d'aide à l'investissement locatif (« De Robien », « Scellier », « Dufbt », etc.) jouent un rôle majeur dans la régulation des dynamiques de promotion de logements. Toutefois, les promoteurs immobiliers affirment ne pas chercher à « s'engouffrer sans réfléchir » dans tous les dispositifs qui permettent de maximiser le chiffre d'affaire de leurs opérations. Les acquéreurs occupants étant moins soumis aux fluctuations dues à des décisions de politiques publiques, ils constituent une ressource que les promoteurs immobiliers assurent vouloir garder pour maintenir la stabilité de leur activité d'une année sur l'autre. A ce titre, les promoteurs immobiliers ne se réjouissent pas de la hausse quasi-continue des prix immobiliers dans les années 2000. Elle a certes porté la production de logements neufs à des niveaux importants, qui dépassent les objectifs politiques du Schéma de cohérence territoriale et du Programme local de l'habitat, mais qui obligent aussi à revoir les stratégies de commercialisation et de construction pour tenter de maintenir des prix abordables aux ménages qui constituent le cœur de cible des acquéreurs de logements, à savoir les ménages de la classe dite « moyenne ».



## CHAPITRE 2

# MOBILISATION DE LA RESSOURCE FINANCIERE<sup>62</sup>

Dans ce chapitre, nous continuons à nous intéresser essentiellement aux principaux promoteurs de logements dans le Grand Lyon, à savoir les bailleurs sociaux et les promoteurs immobiliers. Dans les deux cas, et que le bailleur social soit un office public ou une société anonyme (depuis 2002 dénommée Entreprise sociale pour l'habitat, ESH), un promoteur de logements a besoin de fonds pour financer ses opérations de construction. Ces fonds peuvent provenir :

- en premier lieu, pour les promoteurs immobiliers, de ses clients (chapitre précédent), car ce sont eux qui, au final, financent la totalité de l'opération (sinon l'opération se fait à perte) ; pour les bailleurs sociaux ce sont leurs locataires ;
- des fonds propres du promoteur ;
- de fonds apportés par d'autres financeurs ;
- de financements complémentaires par emprunts contractés auprès de banques ;
- de subventions publiques.

Dans ce chapitre, nous verrons que les montages financiers varient d'un promoteur de logements à l'autre, parfois par stratégie délibérée, parfois sous la contrainte des autres financeurs. Nous nous focalisons dans un premier temps sur les promoteurs immobiliers et verrons également qu'ils attachent une grande importance, dans leurs discours, à l'approche financière qu'ils ont de leur métier. Nous traitons séparément du financement des opérations de logement social, que ce soit par les OPH (Offices publics de l'habitat) ou les ESH (Entreprises sociales pour l'habitat), car le montage juridique et le mode de financement de ces opérations sont différents de ceux des promoteurs immobiliers. Les bailleurs sociaux bénéficient en effet d'aides à la pierre, sous forme de subventions publiques et de financements bancaires à taux avantageux distribués par une institution financière particulière, la Caisse des Dépôts et Consignations.

### ***2.1. Le financement des opérations immobilières neuves***

#### **A. Montage juridique d'une opération de promotion immobilière**

Il s'agit d'un raccourci de dire que les promoteurs immobiliers sont les promoteurs des opérations immobilières. Dans les fait, ils créent quasi systématiquement, pour chaque opération de construction,

---

<sup>62</sup> Ce chapitre a fait l'objet d'une publication : MAURICE Romain, Catégorisation des promoteurs immobiliers autour de la mobilisation de leur ressource financière, p. 159 – 172, dans BELMESSOUS Fatiha, BONNEVAL Loïc, COUDROY DE LILLE Lydia, ORTAR Nathalie, 2014, *Logement et politique(s), Un couple encore d'actualité ?* L'Harmattan, collection Habitat et sociétés, Paris, 278 p.

une société distincte, qui a le statut de Société civile immobilière de construction vente (SCICV, plus souvent dénommée SCCV). Ce sont quasi systématiquement ces SCCV qui sont juridiquement promoteurs des opérations.

A l'origine de cette procédure juridique se trouve la méthode dite « de Paris »<sup>63</sup>, qui s'est développée principalement dans l'entre deux-guerres puis s'est rapidement substituée à la « méthode de Grenoble », que nous avons évoquée dans le chapitre précédent (dans laquelle aucune société n'était créée spécifiquement pour devenir maître d'ouvrage d'une opération de construction). Dans la méthode de Paris, le capital des sociétés de construction était constitué par les futurs copropriétaires, donc par les acquéreurs. Le « promoteur immobilier » (qui n'en était donc pas un au sens contemporain du terme, et n'en portait pas encore le nom) n'était donc qu'un simple prestataire de services. Les acheteurs n'étaient pas de simples acquéreurs d'un produit comme c'est le cas aujourd'hui, mais étaient juridiquement considérés comme des associés, détenteurs de parts de capital de la société en charge de réaliser l'immeuble. Ce système a ouvert après-guerre la porte à de nombreux scandales et pratiques malhonnêtes, ternissant jusqu'aujourd'hui la réputation des promoteurs immobiliers. La plus simple des arnaques de ces derniers envers leurs clients consistait à leur vendre des parts de la société chargée de la construction à des sommes qui ne correspondaient pas à l'état réel d'avancement des travaux. Bien sûr, la société de construction finissait par manquer de fonds propres pour finir l'opération, donc les actionnaires se trouvaient alors dans l'obligation de renflouer son capital afin d'achever l'immeuble. En fin de compte, les « actionnaires – acquéreurs » achetaient leurs logements plus chers qu'initialement prévu.

Pour limiter ces pratiques, après l'échec d'une politique de sanctions, un décret du 9 juillet 1963 accorda des avantages fiscaux au cédant de part de société (le promoteur initial de l'opération) qui s'engage à régler les appels de fonds qui dépasseraient ce qui est prévu au contrat de cession initial signé entre le promoteur et les acquéreurs de logement. Pour s'assurer contre ce risque de surcoûts, le cédant (le promoteur) est cautionné par un établissement financier qui garanti le bon achèvement de l'immeuble. Cette pratique, non obligatoire à l'origine, se généralisa et est l'ancêtre de l'actuelle « garantie financière d'achèvement » (la GFA) et des différentes garanties dues par le promoteur aux acquéreurs après la fin des travaux (garantie de parfait achèvement, garantie biennale, garantie décennale). Cette avancée apporta une forte garantie sur la qualité des immeubles bâtis, donc une garantie financière pour les acquéreurs. Toutefois, ces derniers restaient actionnaires des sociétés créées pour construire leur futur lieu d'habitation, ce qui va à l'encontre des pratiques courantes entre un vendeur et un acheteur (les acquéreurs se retrouvaient donc dans un système de financement de type « participatif », mais sans forcément ni le vouloir, ni le savoir). Pour que les acquéreurs soient uniquement des clients, et non pas des « co-promoteurs », deux solutions étaient possibles pour un promoteur immobilier.

---

<sup>63</sup> L'historique du montage juridique des opérations de promotion immobilière est en bonne partie tirée de Malinvaud, Jestaz *et al.*, 2004, p 14-22.

- Financer totalement l'opération sur ses fonds propres complétés de fonds bancaires et/ou avec l'association d'autres investisseurs financiers. La vente des logements se fait alors « clefs en main », une fois les travaux achevés. Une telle pratique demande un investissement initial très important et augmente la zone d'incertitude à maîtriser par le promoteur au cas où la commercialisation se passe mal.
- Faire payer les acquéreurs par un versement du montant total du prix d'achat avant même le commencement de l'opération, ou en fonction de l'état d'achèvement des travaux. Une telle pratique revient donc à dire que l'acheteur fait crédit à son vendeur, ce qui va à l'encontre des modalités habituelles de vente, où c'est en règle générale le vendeur qui accepte (parfois) de faire crédit à l'acheteur.

La loi du 3 janvier 1967 reconnaît cette seconde modalité de paiement en créant le contrat de vente à terme et surtout, le contrat de Vente en état futur d'achèvement (VEFA). Dès lors, puisque les acquéreurs ne sont plus actionnaires des sociétés de construction, le rôle du promoteur immobilier se définit d'autant plus facilement et prend son sens actuel, à savoir une personne (le plus souvent une entreprise, donc une personne morale) dont l'activité consiste à faire réaliser des maisons et/ou des immeubles dans le but de les vendre. Pour cela, elle crée quasi systématiquement une société spécifiquement dédiée à cela, une Société civile immobilière de construction vente<sup>64</sup>, qui est dissoute une fois que tous les appartements ont été vendus<sup>65</sup> :

Des sociétés immobilières [sont apparues] à la fin des années 60, début des années 70. Des sociétés qui se sont, au fond, professionnalisées, pour construire finalement un métier qui n'existait pas, et qui d'ailleurs a souffert pendant des décennies d'un amateurisme et d'un non professionnalisme, avec une image que la promotion traîne toujours derrière elle, de gens qui étaient finalement un peu des... des... margoulins quoi, un peu des financiers pas toujours extrêmement sérieux, et la loi est venue encadrer tout le processus de construction, toutes les lois sur la VEFA, toutes les lois sur la protection des acquéreurs, qui ont finalement peu à peu structuré l'activité pour accoucher je dirais, sur une profession qui est réellement aujourd'hui devenue un métier reconnu et qu'il faut exercer avec un professionnalisme extrêmement pointu. (Promoteur immobilier, entretien 5, 10/02/2012)

Ce détour historique et juridique est essentiel pour comprendre les différentes sources de financement d'un projet de promotion immobilière et se rendre compte que l'activité de promoteur immobilier s'est constituée sur des fondements financiers plus que sur des fondements issus du monde du bâtiment :

C'est la loi sur la copropriété qui a commencée à faire évoluer la profession vers une activité qui devenait beaucoup économique, avec une ouverture de cette activité vers des gens qui n'étaient pas issus de la construction, et qui ont développé une activité sur des fondements financiers, de se dire, puisqu'on a la capacité de trouver un terrain, de se

<sup>64</sup> Les SCCV ont été juridiquement créées dans leur forme actuelle par la loi du 16 juillet 1971, dite loi Chalandon, qui régit les « sociétés civiles constituées en vue de la vente d'immeubles » (articles L211-1 et suivants, Code de la construction et de l'habitat).

<sup>65</sup> Nous avons vu qu'il arrive que des promoteurs immobiliers gardent en patrimoine des « queues de programme » invendues (Ruz, 2005, p 239) ou rachètent à leur propre SCCV une partie des logements, notamment ceux réalisés en PLS.



trouver des clients, dans le cadre de la copropriété et de ce qui a été l'organisation juridique de la vente en VEFA...  
Finalement, les choses se sont organisées en vue d'une activité financiarisée, qui est sortie je dirais du giron de ce qu'étaient les sociétés de construction, je dirais du temps, de l'entre deux guerres et des années 50. (Promoteur immobilier, entretien 5, 10/02/2012)

Pour résumer, le réel financeur d'une opération immobilière (le promoteur immobilier au sens juridique du terme) est le plus souvent une structure juridique ad hoc, une société spécifiquement dédiée à cette unique opération, qui est le plus souvent une SCCV<sup>66</sup>. Puisque dans la pratique, les logements sont pour une bonne partie (dans une proportion qui est variable) vendus sur plan en VEFA, les promoteurs disposent d'une partie de la ressource financière avant même le lancement des travaux (ressource qui provient des clients). Au final, c'est bien la ressource clientèle qui couvre l'intégralité des financements nécessaires à l'opération. Toutefois, durant un laps de temps, les appels de fonds (les apports des clients) ne couvrent pas la totalité des frais nécessaires à la mobilisation des autres ressources (construction, foncier, commercialisation) et aux paiements des frais divers (taxes) et des aléas éventuels<sup>67</sup>. Les promoteurs ont donc besoin de fonds complémentaires qui peuvent provenir :

- des capitaux de la SCCV, qui peuvent eux-mêmes être constitués :
  - o des fonds propres du promoteur immobilier à l'origine de la création de la société ;
  - o de fonds apportés par d'autres personnes physiques ou morales qui sont alors actionnaires de la SCCV (pour cela, les promoteurs immobiliers organisent ce qu'ils nomment des « tours de table ». Ce type de financement s'effectue donc « en haut de bilan ».
- si les capitaux de la SCCV ne suffisent pas à couvrir l'ensemble des coûts de l'opération, le promoteur recourt à des financements complémentaires en « bas de bilan », c'est-à-dire à des crédits bancaires.

Avec cette distinction, nous retrouvons, exprimée dans des termes différents, la distinction que faisait Christian Topalov concernant la collecte de fonds nécessaire « à l'achat de la marchandise logement », qui proviennent :

- du capital, « *qui est une fraction de l'avoir monétaire de la bourgeoisie destiné à être investi et rémunéré* » (Topalov, 1973, p. 40), qui provient du « *capital de prêt* » (prêts HLM et prêts bancaires privés aux constructeurs et aux acquéreurs) et du « *capital immobilier* », qui correspond « *aux capitaux propres des sociétés de construction* » (Topalov, 1973, p. 22) ;

---

<sup>66</sup> Le promoteur immobilier peut également toujours réaliser lui-même l'opération, sans création de structure spécifique, ou passer par une autre forme juridique de société, telle une société en nom collectif (SNC) ou une société anonyme à responsabilité limitée (SARL).

<sup>67</sup> Ce décalage temporel entre dépenses et recettes est encore plus important dans l'aménagement que dans la promotion immobilière. C'est cela qui explique que très peu de promoteurs de logements sont maîtres d'ouvrage de projets d'aménagement, même si cela leur permettrait d'accéder à du foncier viabilisé et équipé à moindre coût (chapitre 4).

- de l'argent « *qui provient de la force de travail et est affecté à la consommation* » (Topalov, 1973, p. 40). Ce sont les fonds versés par les acquéreurs. Cet argent ne fonctionne pas comme du capital.

La ressource financière des promoteurs immobiliers provient donc de quatre sources : les appels de fonds auprès des clients (qui en fin de compte, couvre l'ensemble des frais), les fonds propres de la société de promotion, les fonds d'autres personnes physiques ou morales associées au promoteur pour financer l'opération, les crédits fournis par les organismes bancaires. Nous allons voir dans ce chapitre que les promoteurs immobiliers ne font pas appel à leurs financeurs de manières similaires. C'est sur la base de cette catégorisation que Christian Topalov, dans les années 1970, avait conclu qu'il existe différentes catégories de promoteurs immobiliers (les « agences promoteurs », les « outsiders coordinateurs », les « filiales bancaires coordinatrices », les « entrepreneurs promoteurs », les « builders », les « techniciens promoteurs » et les « financiers »). Pour Topalov, l'appartenance à tel ou tel type **détermine** (le terme est important) des comportements particuliers, donc l'adoption de politiques foncières particulières (entendue comme les stratégies foncières menées par chacun des promoteurs).

Comme l'a fait Topalov dans les années 1970, nous nous interrogerons également dans ce chapitre sur le fait de savoir si le comportement des promoteurs immobiliers est structuré par leur mode de mobilisation de la ressource financière et quelles peuvent être les conséquences de ces structurations sur la qualité et la quantité des logements qu'ils construisent.

### L'émergence d'une troisième voie, l'habitat participatif

Nous nous intéressons essentiellement dans cette thèse aux logements réalisés par les promoteurs immobiliers et par les bailleurs sociaux car ils constituent les acteurs principaux de la construction dans notre terrain d'étude, à savoir la communauté urbaine de Lyon. Notons toutefois qu'il existe également des projets d'habitat collectif et d'habitat individuel groupé réalisés en autopromotion. Ce sont alors les acquéreurs des logements qui sont également les promoteurs de l'opération. C'est donc à eux de mobiliser les fonds nécessaires pour transformer un bien foncier en bien immobilier fini<sup>68</sup>. Dans ce cas, la mobilisation de la ressource financière ne s'effectue pas par l'intermédiaire d'un promoteur immobilier.

Ces types de projets sont de plus en plus portés par les décideurs politiques (du moins dans les discours) ainsi que par des mouvements associatifs<sup>69</sup> qui, le plus souvent, militent pour une sortie des modèles majoritaires de la production de logements. Ces pratiques, qui apparaissent encore être des « alternatives » au modèle dominant de production de logements collectifs neufs et se revendiquent

---

<sup>68</sup> Nous avons vu en ouverture de cette première partie de thèse que ce mode de promotion de logements est très généralisé en France pour la construction de maisons individuelles réalisées en dehors de toute procédure juridique d'aménagement.

<sup>69</sup> Dont l'association Habicoop, qui promeut les coopératives d'habitants, et dont le slogan est : « *la coopérative d'habitants, c'est plus que du logement* » (page d'accueil de [www.habicoop.fr](http://www.habicoop.fr), consultée le 24/06/2014).

bien souvent comme tels, font aussi de plus en plus souvent l'objet de travaux de recherche universitaire<sup>70</sup>.

Signalons que le nombre de projets sur le modèle du financement « participatif » avait diminué lors de la fin du 20<sup>ème</sup> siècle. Plusieurs raisons expliquent cela. Tout d'abord, dans les années 1960, avec la structuration de plus en plus forte de la profession de promoteur immobilier et la création d'un statut juridique spécifique de société dédiée à la construction et à la vente d'immeubles (les SCCV), a progressivement disparu le modèle évoqué précédemment de la « méthode de Paris », où les acquéreurs des logements étaient également co-actionnaires des sociétés en charge de construire leur lieu de vie. Toutefois, ce co-actionnariat n'était en rien accompagné d'une volonté affichée de cofinancement d'un projet commun mettant le futur habitant au cœur du processus de production. Ensuite, la loi du 16 juillet 1971, dite loi Chalandon, abrogea les formules de production de logements neufs en « location-coopérative », « *par laquelle le locataire-coopérateur se voit octroyer un droit d'usage cessus et transmissible sur son logement en contrepartie d'une contribution au financement de la construction* », et en « location-attribution », « *formule d'accession à la propriété proche de la vente à terme par laquelle l'accédant ne devient pleinement propriétaire qu'après avoir remboursé l'emprunt immobilier qui a été délivré par la coopérative HLM* » (FNSCHLM, 2011, p 2). Ainsi, dans les années 1970, se généralisa un modèle binaire, soit d'accession à la propriété par la construction pavillonnaire pour soi-même, soit d'acquisition auprès d'un promoteur immobilier n'impliquant plus ses clients dans l'acte de promotion. Dans la pratique comme dans les possibilités offertes par la loi, il y eut donc une diminution importante des projets d'auto-promotion impliquant les futurs usagers des biens aménagés et construits.

Malgré leur réémergence en ce début de 21<sup>ème</sup> siècle, la terminologie liée à ces projets n'est pas encore stabilisée<sup>71</sup> et elle recouvre également des pratiques et des montages juridiques très différents<sup>72</sup>. En France, l'usage du terme « habitat participatif » semble se stabiliser (alors que le terme « habitat groupé » est celui le plus utilisé en Belgique), notamment du fait de sa reconnaissance récente dans la loi ALUR, qui crée les « sociétés d'habitat participatif ». Ces dernières peuvent prendre deux formes juridiques : la coopérative d'habitants ou la société d'autopromotion. Selon le

---

<sup>70</sup> Voir par exemple le site de la chaire internationale d'enseignement supérieur et de recherche « habitat coopératif et coopération sociale » (<http://chairecoop.hypotheses.org>), ou encore les résultats du groupe de recherche « alter-prop, alternatives de propriété pour l'habitat » (<http://alter-prop.crevilles-dev.org>).

<sup>71</sup> On peut ainsi voir apparaître par les initiateurs eux-mêmes des projets (qui ne sont pas forcément liés à la construction de logements neufs), les termes de : « habitat autogéré », « habitat solidaire », « habitat participatif », « habitat coopératif », « habitat groupé », « autopromotion »

<sup>72</sup> Ainsi, un promoteur immobilier ou un bailleur social peut s'occuper de la réalisation d'un projet d'habitat participatif, par exemple en étant simplement délégataire de la maîtrise d'ouvrage. Le maître d'ouvrage initial peut très bien être un groupe d'habitants qui, plutôt que de faire toute l'opération en autopromotion ou de créer une coopérative qui sera le promoteur de l'opération, délègue sa réalisation à un professionnel auquel il verse des honoraires (rien n'empêche ensuite, pour gérer le foncier et l'ensemble immobilier construit, de créer une coopérative d'habitants).

montage juridique choisi et les personnes impliquées, ces projets d'habitat participatif portent des objectifs et des idéologies très différentes, avec une volonté plus ou moins grande de faire participer les habitants au montage financier des opérations et aux choix architecturaux, de vouloir créer des espaces partagés, de s'inscrire dans une remise en cause d'un modèle purement marchand entre un vendeur et un acheteur de logement, de s'extraire des logiques spéculatives, de remettre en cause, ou de redéfinir, la notion de propriété privée, etc. Cette multiplicité d'objectifs est la fois la force et la faiblesse de ces projets « alternatifs ». Ils sont à la fois assez large pour permettre la création de projets réellement novateurs et pour prendre en compte les aspirations des futurs habitants, mais également trop larges pour constituer (au jour d'aujourd'hui) un modèle capable de remplacer celui de la promotion immobilière « classique » et de la construction en « individuel pur » par des particuliers. Avant de revenir à notre objet principal d'étude, nous nous arrêtons quelques instants sur les implications de ce mode particulier de mobilisation de la ressource financière dans la promotion de logements neufs.

La réémergence dans les années 2000 - 2010 de nombreux projets d'habitat participatif<sup>73</sup>, sa récente reconnaissance législative et le certain engouement qui entoure ces projets contribuent à modifier la régulation des dynamiques de promotion immobilière. En effet, le fait qu'un promoteur de logements, en vue d'une accession à la propriété, ne soit ni un particulier, ni une entreprise dédiée à cette activité (promoteur immobilier), mais une coopérative d'habitants ou un groupement d'habitants qui construit en autopromotion modifie le mode de mobilisation de :

- la ressource financière : ces projets affichent souvent une volonté de ne plus dépendre des « logiques de marché capitaliste », donc de sortir d'un modèle qui dépend des choix d'investissement et de rendement demandés par les financeurs d'opération et par les banques. D'un point de vue purement financier, dans le cas d'une coopérative, le fait que le financement de ces opérations soit assuré par les fonds versés par les coopérateurs réduit grandement, voire totalement, les frais financiers (il n'y a notamment pas de « marge du promoteur » à payer). Cela peut également être le cas si les futurs habitants sont directement autopromoteurs. Toutefois, dans ce cas, le groupe d'habitants ne dispose pas de Garantie financière d'achèvement, il assume donc son entière responsabilité. Nous retrouvons donc les mêmes risques que ceux exposés dans l'ancienne « méthode de Paris » au cas où des problèmes apparaissent avant l'achèvement des travaux (impayés de certains co-promoteurs, travaux de mauvaises qualités, défaillance d'une entreprise impliquée dans la construction, etc.). En revanche, puisqu'il n'y a généralement pas de recherche de clients, les frais de commercialisation sont également nuls. Au final, le logement participatif permet une économie estimée à environ 10 % du prix du logement par rapport au montage traditionnel d'un promoteur immobilier. Ces économies proviennent des frais de commercialisation (-4 %), des frais financiers (-4 %) qui sont moindres,

---

<sup>73</sup> Qui ne date bien sûr pas des années 2000 - 2010. La promotion de logements impliquant l'acquéreur dans l'acte de promotion était tout de même juridiquement possible, bien que plus compliqué, sous formes de Société civile immobilière (SCI), de Société civile immobilière d'attribution (SCIA) ou de SCCV.

des frais de notaire réduits car les habitants sont groupés dans l'acte d'acquisition (-1 %) et d'économies sur les honoraires et assurances (-1 %) (Tat, 2012, p. 53) ;

- la ressource construction : ces projets s'accompagnent souvent d'une volonté de faire participer les habitants à la conception architecturale des opérations et à sa construction. Par cette implication, les futurs habitants des lieux souhaitent aussi créer un lieu de vie le plus en adéquation possible avec leurs besoins et leurs désirs, en mettant bien souvent la notion de partage au cœur des réflexions sur la forme architecturale choisie. Puisque les acquéreurs de ces programmes en sont également très généralement les occupants (non pas des investisseurs locatifs) cela signifie que les immeubles construits comportent généralement plus de grands logements que dans les opérations de promotion immobilière. Ceci engendre une organisation différente des logements et des parties communes ainsi qu'une diminution des coûts de construction ;
- la ressource foncière. Il y a régulièrement dans ces projets une volonté de limiter la consommation d'espace et la « spéculation foncière », terme très souvent utilisé dans les projets d'habitat participatif pour exprimer la lutte que mène les promoteurs de logements (pour construire des logements neufs) et les acquéreurs (dans le neuf ou dans l'ancien) pour accéder à la ressource foncière, ce qui a des conséquences sur les prix (à la hausse comme en France, ou à la baisse comme en Espagne) et sur la consommation des terres.

Tous ces éléments modifient les modes de mobilisation et de gestion des ressources nécessaires au lancement d'un projet de promotion. Toutefois, les projets d'habitats participatifs, s'ils sont bien réels, restent peu nombreux et bien souvent emblématiques (comme c'est le cas dans le Grand Lyon avec le « village vertical » à Villeurbanne<sup>74</sup>). Dans la suite de ce travail, nous nous concentrerons exclusivement sur le modèle le plus courant de financement de logements neufs en vue de l'accession à la propriété dans le Grand Lyon, à savoir celui des promoteurs immobiliers.

## **B. Financement des opérations en haut de bilan**

Comme nous l'avons évoqué, lorsqu'un promoteur immobilier lance une opération, il n'a généralement pas vendu tous les logements. Par conséquent, pendant un laps de temps, les appels de fonds ne suffisent pas à couvrir les frais engagés pour l'achat du foncier, les frais d'architecte, d'assurance, de commercialisation, de construction et les aléas éventuels. Pour honorer tous ces engagements financiers, le promoteur a donc besoin de rassembler des fonds supplémentaires.

---

<sup>74</sup> La documentation sur ce projet emblématique dans l'agglomération lyonnaise est nombreuse. Pour une description précise de son montage juridique, financier et foncier, voir le document : CETE DE LYON (aujourd'hui CEREMA), mars 2013, *L'habitat participatif : une solution pour le logement abordable ?*, 38 p.

Voir aussi, pour des détails sur la création du collectif et le recrutement de nouveaux membres au fil du projet : MARCHAND Marie-Pierre, 2012, *Le village vertical : la longue marche d'une coopérative d'habitants à Villeurbanne*, *Métropolitiques*, publié le 09/01/2012

Une première méthode consiste à chercher des financements en « haut de bilan ». Comme la métaphore l'indique, il s'agit d'agir sur la partie supérieure du bilan d'opération, en atteignant une capitalisation de la SCCV suffisante pour que la société prenne en charge tout ou partie des frais liés à l'opération. Pour cela, les promoteurs immobiliers organisent un « tour de table », qui désigne l'ensemble des investisseurs se groupant pour constituer le capital de la SCCV. Les actionnaires d'une SCCV, en contrepartie de leur implication dans la société, prélèvent un montant sur le chiffre d'affaire de l'opération. La plupart du temps, les financeurs des opérations demandent une rémunération de 7 à 10 % du chiffre d'affaire. Ce prélèvement est appelé la « marge du promoteur ». Dans les faits, cette appellation est impropre puisque le promoteur immobilier à l'origine de la SCCV ne touche en tant que tel que la rémunération de ses prestations de services, qui représentent habituellement autour de 5 % du prix de vente TTC pour les honoraires de gestion et 4 à 5 % pour les honoraires de commercialisation (nous avons vu dans le chapitre précédent que les réseaux de commercialisation demandent des honoraires bien plus élevés). Ainsi, les promoteurs immobiliers peuvent également réaliser des opérations dont ils ne sont que les délégataires de la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Les personnes qui mobilisent leurs capitaux pour constituer « le tour de table de l'opération » (c'est-à-dire les maîtres d'ouvrage) peuvent être des personnes physiques ou morales. Ce sont elles qui toucheront les résultats financiers de l'opération (la « marge du promoteur »). L'entreprise de promotion immobilière n'agit alors qu'en qualité de prestataire de services. Elle est liée au(x) maître(s) d'ouvrage par un « contrat de promotion immobilière » et ne participe alors pas au risque financier attaché au programme. D'après la FPI, 7 % des promoteurs immobiliers travaillent uniquement en maîtrise d'ouvrage déléguée et 82 % en maîtrise d'ouvrage directe. Le reste des entreprises pratique les deux modes (FPI, 2010, p 53).

Il apparaît que les promoteurs immobiliers sont globalement réticents à financer les opérations dont ils sont légalement promoteur par l'organisation de tours de table. Ils préfèrent bien souvent être seuls pour financer leurs opérations. Dans nos entretiens, il apparaît en effet que, en le disant à demi-mot, les promoteurs immobiliers ne souhaitent pas partager les dividendes financiers d'une opération réussie avec des personnes qui, contrairement à eux, n'ont fait qu'apporter des fonds sans s'occuper du montage de l'opération. De plus, être le principal, voire le seul financeur de l'opération, assure au promoteur immobilier un parfait contrôle de l'opération, puisque même si les financeurs en « bas de bilan » (les banques) exigent également des garanties, ces dernières sont globalement moins importantes que celles demandées par un financeur en haut de bilan. Ceci nous a été confirmé par un banquier dont le groupe finance à la fois des projets immobiliers par des prêts classiques et par la participation à des tours de table :

Donc [la banque] a une société qui s'appelle [xxxx], et qui donc, va demander des documents que nous, on demande pas. Par exemple, la convention d'honoraires de gestion, la convention d'honoraires de commercialisation, pour savoir combien le promoteur va prélever, puisque plus il prélève là, moins il reste là (pour les actionnaires de la SCCV). Moi je m'en fiche un peu puisque ce qui m'intéresse, c'est que le prêt soit remboursé... euh... (Banquier, entretien 2, 22/05/2012)

Bien qu'ils ne soient pas majoritaires, il existe donc quelques promoteurs immobiliers qui financent, ou ont financé durant un moment de leur histoire, leurs opérations par des tours de table :

Int : Alors nous maintenant, on est une entreprise qui est cotée en bourse. Donc dans le tour de table des opérations il y a [nous] essentiellement et éventuellement une banque. Mais y'a plus de particuliers ou de gens qui sont... qui sont au conseil d'administration, qui peuvent mettre...

RM : Ce qui était le cas avant ?

Int : Oui oui, on avait des opérations dont le tour de table était complètement ouvert et on avait des gens qui arrivaient, qui avaient un peu de fonds propres, qui mettaient des fonds propres dans l'opération, et qui s'associaient sur une opération. Aujourd'hui avec le fait qu'on soit cotés en bourse, on n'a plus du tout cette ouverture là, donc on travaille avec les fonds propres de la société. (Promoteur immobilier, entretien 12, 21/03/2012)

Il peut-être particulièrement intéressant d'organiser un tour de table avec des banques. Cela permet d'obtenir des conditions d'emprunts et de garanties avantageuses puisque la banque ne va pas mettre des « bâtons dans les roues » d'une opération dont elle est le propre financeur :

Int : Quand on monte au tour de table, en association, on le fait avec des structures hyper puissantes quoi, elles en ont quasiment pas besoin. Et elles, elles vous demandent de monter en tour de table uniquement pour bénéficier de bénéficier de conditions tarifaires et de conditions de garanties encore meilleures, parce qu'en règles générales, vous ne vous tirez pas une balle dans le pied. C'est à dire que quand vous êtes associés en tant que banquier, vous ne faites pas des supers taux et vous ne prenez pas des tonnes de garanties, parce que vous vous pénalisez vous-même. [...] C'est différent de se marier et de prêter.

RM : Et eux, ça leur permet aussi de multiplier le nombre d'opérations pour...

Int : Exactement. (Banquier, entretien 1, 21/05/2012)

D'après une enquête menée par la FPI (Fédération des promoteurs immobiliers), les promoteurs immobiliers prennent pour 52 % d'entre eux la totalité des participations au tour de table des opérations qu'ils initient. 37 % prennent une participation majoritaire. Ces chiffres furent en augmentation dans les années 1990 (35 % des promoteurs prennent en charge la totalité des fonds nécessaires en 1993, 46 % en 1996, 52 % en 1999), avant de se stabiliser dans les années 2000 (FPI, 2010, p 53).

## **C. Financement des opérations en bas de bilan**

Lorsque le promoteur ne réalise pas une vente en bloc, et lorsque les capitaux de la SCCV ne suffisent pas à financer l'ensemble de l'opération immobilière pour laquelle elle a été créée, les promoteurs recourent à l'emprunt, donc à des financements bancaires. C'est le cas dans la majorité des opérations puisque, bien souvent, les promoteurs immobiliers sont réticents à organiser des tours de table. Nous allons voir que dans ce mode de financement, ce sont les banques qui sont largement maîtres du jeu, mais qui ne sont pas pour autant exemptes de contraintes et de prises de risques.

## Les interactions entre banques et promoteurs immobiliers

Deux formes d'interactions entre les banques et les promoteurs immobiliers existent. La première consiste à ouvrir des négociations pour chaque opération, donc pour chaque SCCV créée par le promoteur immobilier. La seconde consiste à négocier pour une période définie. Le promoteur, tant qu'il rentre dans les conditions négociées au préalable, n'a ensuite plus besoin de revenir négocier avec la ou les banques pour chacune des opérations qu'il lance. Ce second principe s'applique principalement pour les promoteurs immobiliers nationaux qui réalisent de nombreuses opérations chaque année :

Dans le monde du financement de la promotion immobilière, il y a un principe dans le monde bancaire, c'est qu'on est compétent pour financer à partir du moment où notre localisation, donc Lyon, correspond à la localisation du siège de l'entreprise. Quand vous travaillez avec Kaufman, Nexity ou Bouygues, ça se passe à Paris. Donc à Lyon, il y a bien des directions régionales, comme la BNP, mais les centres de décision ne sont pas là. Les centres de décision financiers, ils sont à Paris. Ce qui veut dire que ce sont nos équipes parisiennes qui sont en charge des grands comptes. Et dans la plupart des groupes c'est comme ça. [...] Donc c'est nous qui remontons les informations pour savoir si les grands comptes ne sont pas, avec leur direction régionale, ne sont pas en train d'être à côté de la plaque. Mais notre vocation en région, c'est de suivre les régionaux. (Banquier, entretien 1, 21/05/2012)

Nos engagements financiers sont négociés au niveau national par la direction financière, qui a un pool de 3 -4 banques avec qui ils ont des accords, [...] et ensuite, ils ont donné des règles, en disant faut tant de taux de pré-com, faut que les permis soient validés, faut que vous aillez acheter les terrains, et à partir de là on finance les opérations qu'on lance. Donc y'a des règles qui s'appliquent. Pour nous c'est très sécurisée parce que toute la négociation a lieu avant, il suffit d'être dans les critères et on a les chèques tout de suite. (Promoteur immobilier, entretien 11, 27/02/2012)

Deux facteurs principaux permettent d'assurer financièrement une opération, à savoir le niveau de pré-commercialisation (le nombre de logements vendus sur plan avant le démarrage effectif des travaux) et le montant de fonds propres investis par le promoteur au capital des SCCV qu'il crée. Cela fait apparaître une caractéristique du financement de la promotion immobilière par rapport au financement d'autres activités industrielles : les négociations entre les banques et les emprunteurs s'établissent peu sur les taux et sur les durées d'emprunt :

Int : Sur les fonds propres et sur la com', c'est toujours la bagarre. Sur les conditions financières de notre intervention, c'est jamais la bagarre, ou très rarement. Alors que, pour revenir sur l'exemple de l'achat d'une machine outil, vous avez une sélection qui va se faire au prix. Là, on leur dit, c'est EURIBOR +1, EURIBOR +2 ou EURIBOR +4, j'allais dire qu'à la limite ils s'en fichent. Mais, ce qui est important... Alors, la profession elle reste à peu près sur des standards de EURIBOR +2, c'est ce qui se pratique un peu partout, et le promoteur ne va pas chercher à avoir 1,80 ou 1,90 là où on lui dit que c'est 2. (Banquier, entretien 2, 22/05/2012)

Précisons également que les banques ne distribuent pas à proprement parler des crédits. Elles ouvrent des lignes de compte au nom des SCCV, avec une autorisation de découvert de x milliers d'euros. La banque se finance par les « agios » payés par le promoteur et par une « commission de



confirmation » sur l'autorisation de découvert. Ainsi, selon le rythme d'entrée des appels de fonds, donc selon le rythme de vente de l'opération, un promoteur immobilier a plus ou moins besoin de creuser ce découvert. Ce mécanisme signifie que les banques, tout d'abord, ne savent pas par avance ce que va leur rapporter le prêt consenti au promoteur, et ensuite, que la promotion immobilière est un secteur peu rémunérateur en comparaison des risques encourus. En effet, si un promoteur immobilier anticipe bien ses capacités à mobiliser la ressource clientèle, ses appartements doivent bien se vendre dès la commercialisation sur plan et par conséquent, les appels de fonds, selon le principe de la VEFA, doivent alors rentrer au rythme des travaux. Dans ce cas, l'impasse de financement est faible. Puisque le découvert du promoteur est faible, la banque gagne peu d'argent. Pourtant, en tant que partenaire financier, la banque reste en première ligne en cas de coup dur :

Il faut quand même reconnaître que les fonds propres, ça rapporte vachement plus que le crédit bancaire. [...] Vous voyez que pour 1 € investi, je récupère 1,10 € ou 1,20 € [en tant que promoteur]. Pour 1 million, je récupère 2,2 million. Alors que le banquier, pour 1,5 million, il récupère 30 000 €. Je re-situe le débat. Donc moi je ne vais pas aller prendre des risques inconsidérés sur une opération pour gagner 30 000 €. Si j'en gagne beaucoup plus, pourquoi pas. Donc la banque a une société, qui s'appelle [xxxx], et qui intervient en tours de table. (Banquier, entretien 2, 22/05/2012)

Ainsi, l'accompagnement de projets de promotion immobilière rapporte relativement peu d'argent pour les banques, alors qu'elle mobilise très vite de très gros moyens financiers :

Dans la masse du court terme qu'on fait, la promotion prend tout de suite beaucoup de moyens. C'est à dire que eux, quand ils [les banques de détail] ont 10 millions d'euros à prêter en crédits courts termes, ils ont 200 clients. Nous, quand on prête 10 millions d'euros, on a 3 opérations. (Banquier, entretien 1, 21/05/2012)

### La promotion immobilière, un secteur considéré comme « à risque » par les banques

Depuis la crise immobilière du début des années 1990 le financement de la promotion immobilière est considéré comme un secteur à risque par le milieu bancaire :

La crise immobilière de 92-93, elle a failli faire boire le bouillon à un certain nombre de banques. Enfin, y'en a même qu'on pas failli, qui ont bu le bouillon. Et depuis cette date là, dans la plupart des banques, l'immobilier est considéré comme un métier à risque. (Banquier, entretien 2, 22/05/2012)

De plus, le fait que les banques ne fassent pas à proprement parler des crédits mais ouvrent des lignes de compte sur lesquelles les SCCV sont autorisées à être à découvert, incite à limiter leur prise de risque. En effet, « *cette ligne de crédit est basée sur les prévisions initiales de vente, avec un taux d'appel de fond devant, si tout se passe bien, rester dans un ordre de grandeur de 20 à 30 % de l'opération prévue. Mais si cela se passe mal, la banque qui a garanti l'opération se trouve en fait brutalement impliquée sur 100% du bilan initial, voire plus en cas de mévente de l'opération et d'apparitions de frais de période non prévus* » (Piron, 2009, p 45). Nous avons déjà évoqué le fait que les promoteurs immobiliers attendent d'avoir un certain taux de pré-commercialisation des logements avant de lancer les opérations de construction, afin de se protéger contre toute difficulté qui se présenterait quant à la mobilisation de la ressource clientèle. Toutefois, pour l'essentiel, ce ne sont

pas les promoteurs immobiliers eux-mêmes qui s'imposent ce taux de pré-commercialisation, mais les banques, afin de limiter les risques associés au financement des opérations.

La pré-commercialisation constitue pour les banques une garantie d'emprunt qui peut toutefois être compensée, en cas de faible taux de pré-commercialisation, par un engagement important de fonds propres du promoteur au capital de la SCCV qui est promoteur de l'opération. Pour les banques, il s'agit aussi de limiter au maximum le nombre de personnes qui s'improviseraient promoteur immobilier. En effet, pour le propriétaire d'un terrain mutable, il peut paraître très alléchant d'envisager la construction de logements afin de tirer les fruits de leur vente en plus de la valorisation du prix foncier. Toutefois, les banques sont extrêmement frileuses pour accompagner ces promoteurs occasionnels de logements :

Vous ne pouvez pas imaginer le nombre de dossiers auxquels on a à faire face, j'emploie cette expression à bon escient, nos collègues du grand public, qui, tous les jours, parce que nous c'est plusieurs fois par semaine qu'on est sollicité par des agences grands publics : voilà, j'ai mon très bon client, M. Machin, qui voudrait racheter un corps de ferme et faire 4 logements, l'autre qui possède un terrain de famille sur lequel il veut construire 6 maisons... C'est tout le temps, tout le temps. Et, en règle générale, on refuse. Parce que, l'immobilier c'est pas juste le fait de se dire, je vais gagner du pognon en faisant de l'immobilier. C'est un métier, ça s'apprend, et y'a des risques. Pour nous, délivrer une garantie d'achèvement sur les maisons, c'est prendre le risque de devoir terminer les maisons si le promoteur ne le fait pas, et le promoteur il faut qu'il sache faire face aux risques en tout genre qui le guette : risques administratifs, risques techniques, risques financiers. (Banquier, entretien 2, 22/05/2012)

Dans cette citation, ce banquier cite un élément que nous n'avons mentionné que très rapidement, qui est essentiel dans le plan de financement des opérations pour les promoteurs immobiliers, la garantie financière d'achèvement (la GFA). Cette dernière est quasi-indispensable pour lancer une opération. Nous avons déjà signalé qu'elle trouve son origine après-guerre, suite à des cas de pratiques malhonnêtes de la part de promoteurs immobiliers. Ces derniers utilisaient le fait que, dans la « méthode de Paris », ils ne vendaient pas à proprement parler les logements à leurs clients, mais des parts des sociétés promotrices des opérations. En vendant ces parts plus chères que l'avancement réel des travaux, le promoteur immobilier s'enrichissait au détriment des acquéreurs qui, en tant qu'actionnaires, n'avaient ensuite pas d'autre choix que de renflouer au capital de la société de construction pour garantir le bon achèvement de l'opération.

Dans le cadre d'une procédure de VEFA, la GFA consiste donc, comme son nom l'indique, à garantir l'achèvement des travaux à la qualité et au prix convenus entre les acquéreurs et le promoteur, même en cas de défaillance de ce dernier. Sans entrer largement dans les détails, cette GFA doit obligatoirement, à compter du 1er janvier 2015, être bancaire, c'est-à-dire prendre la forme d'une assurance délivrée par un établissement financier qui se porte garant de l'achèvement des travaux (GFA dite « extrinsèque »). Les banques facturent la GFA par une commission d'environ 0,5 % du chiffre d'affaire de l'opération (Banquier, entretien 2, 22/05/2012). L'ordonnance n° 2013-890 du 3 octobre 2013 supprime la possibilité d'utiliser la GFA dite « intrinsèque », qui n'était pas délivrée par un tiers. Lors de nos entretiens, tous les promoteurs immobiliers ont tenu à préciser qu'ils excluaient déjà quasi systématiquement l'utilisation de la GFA intrinsèque, à la fois pour donner une image de

sûreté à leurs clients et car une absence de GFA extrinsèque est normalement mentionnée aux acquéreurs par la plupart des notaires, qui conseillent dès lors aux acquéreurs d'être extrêmement prudents :

Int : On a des règles très précises sur la garantie à fournir aux acquéreurs dans le cadre de vente en état futur d'achèvement. C'est probablement l'acte de vente le plus réglementé qui soit et le plus protecteur des intérêts de l'acquéreur.

RM : C'est là où vous regardez si le promoteur a bien une garantie financière d'achèvement, s'il a un garant... ?

Int : C'est la B-A-BA, sachant que je fais partie de ceux, et on est de plus en plus à dire que la garantie intrinsèque d'achèvement on n'en veut pas. C'est un truc qui a été donné à une période donnée, mais aujourd'hui la garantie pour l'acquéreur c'est la garantie extrinsèque d'achèvement.

Y'a des moments, si on vous amène un programme immobilier en vous disant, tenez, voilà les contrats de réservation que j'ai, c'est vendu à 100 %, vous n'avez pas d'argumentaire juridique pour exiger une garantie extrinsèque d'achèvement. Donc après c'est un problème de relationnel, de confiance avec le promoteur avec lequel on travaille, pour lui dit qu'on peut mais c'est vrai que vis-à-vis des acquéreurs une garantie extrinsèque est plus sécurisante pour eux. (Notaire, entretien 1, 04/06/2012)

Il apparaît que, comme pour la délivrance des crédits bancaires, ce sont les banques qui, globalement, imposent leurs conditions aux promoteurs immobiliers pour accepter de leur délivrer une GFA :

Aujourd'hui, on est sur des rythmes de vente qui sont nettement moins forts. On a des conditions de financement... on n'a pas de soucis si vous voulez pour financer une opération en fonds propres. Ce qui peut nous bloquer c'est la garantie financière d'achèvement, qui est donnée par les banques. La garantie financière d'achèvement elle garantit l'acquéreur que si le promoteur est défaillant, l'opération se terminera.

Aujourd'hui, on est revenu sur des trucs on va dire assez classiques. Mais quand il y a eu la crise en 2008, y'avait plus aucune banque qui donnait la GFA. Alors ils nous disaient, si si on vous prête de l'argent. Mais alors il y a plus aucune qui donnait la GFA. Or, si on n'a pas cette GFA, on peut passer les ventes chez le notaire. (Promoteur immobilier, entretien 12, 21/03/2012)

Le risque financier important, la faible rémunération des prêts, et enfin, la forte mobilisation de fonds qu'ils engendrent, expliquent que les banques attachent une grande importance à ce que les projets immobiliers soient bien ficelés et garantis financièrement.

Cette faible prise de risque de la part des banques a une importance limitée pour les promoteurs immobiliers lors des périodes où il est aisé de mobiliser d'autres ressources pour compenser les éventuels blocages de financement, mais cela devient plus problématique pour eux lors des périodes de baisse de la demande en logements, comme ce fut le cas en 2008, puis depuis 2012. Si les promoteurs immobiliers reconnaissent que le système français de financement du logement neuf est très sécurisant pour les acquéreurs et pour limiter les risques de phénomènes spéculatifs, plusieurs expriment des craintes pour continuer leur activité lors des périodes de tensions sur les marchés financiers lors desquelles les banques deviennent moins prêtes. C'est pourquoi nous avons

interrogé les promoteurs immobiliers et les banquiers sur la capacité et la volonté de ceux-ci à financer des projets immobiliers quelle que soit la conjoncture économique.

### La crise financière de 2007 et l'accès aux financements bancaires

Les banques, comme n'importe quel autre acteur du système du logement neuf, utilisent leurs ressources de la manière qui leur paraît la plus pertinente pour atteindre leurs objectifs. Ces objectifs sont largement dictés par des logiques financières, c'est-à-dire par des rentabilités minimales à atteindre sur chaque euro investi. Pour cela, elles adoptent des stratégies plus ou moins risquées.

Les banques ont la possibilité de fournir plus ou moins de crédits à leurs clients, c'est-à-dire de fabriquer plus ou moins d'argent. Pour limiter le risque de voir la quantité d'argent en circulation démesurément plus élevée que ce que les acteurs financiers sont en capacité d'assurer, les banques elles-mêmes, les Etats et/ou les Banques centrales (selon que ces dernières soient indépendantes ou non du pouvoir politique), peuvent tenter de limiter la quantité de crédits bancaires en circulation de trois manières. Premièrement, ils peuvent encadrer règlementairement le crédit (ce qui n'est plus le cas en France depuis 1985). Deuxièmement, ils peuvent faire varier le montant de réserves obligatoires que les banques sont tenues d'effectuer auprès de la Banque centrale, qui se calcule en proportion de l'importance de leur activité. Enfin, ils peuvent faire varier le taux monétaire, ce qui influe sur le coût du crédit, donc, normalement, augmente ou diminue la demande en crédits (Clerc, 2007, p 156-157).

Avec la crise financière démarrée en 2007, les banques, au niveau mondial, ont montré leur quasi-incapacité à limiter d'elles-mêmes leurs prises de risque financier (nous avons vu qu'en France ce ne fut pas le cas en matière de financement de la promotion immobilière, ce qui ne veut pas dire qu'elles ont eu le même comportement dans tous les domaines d'investissements). Les accords de Bâle 3 ont alors eu pour objectif de renforcer les règles prudentielles en augmentant et en redéfinissant le ratio entre les liquidités disponibles et l'argent prêté ou investi dans des activités spéculatives. Ils ont débouché en juin 2013 sur la directive européenne dite « CRD IV »<sup>75</sup>, appliquée dans la législation française par l'ordonnance n°2014-158 du 20 février 2014. Ces règles soumettent les établissements bancaires à une exigence supplémentaire en termes de fonds propres « durs » (les plus mobilisables », qui doivent passer de 2 % à 7 %, avec des modalités de calculs redéfinis) et de ratio de liquidité qui vise à permettre aux banques de mieux résister aux crises financières.

Nous n'entrerons pas ici dans les débats sur les effets macroéconomiques de ces accords, sur l'influence ou non de la monnaie dans les relations sociales, ou encore sur le pouvoir conféré aux banques du fait de leur capacité à créer de la monnaie. Nous constatons simplement que l'ensemble des banquiers et plusieurs promoteurs immobiliers rencontrés ont tenu à nous signaler que les

---

<sup>75</sup> Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE.

accords internationaux de Bâle 3 obligent les banques à revoir leur politique d'octroi des crédits aux particuliers et aux entreprises, ce qui s'est traduit par un resserrement du crédit<sup>76</sup> :

Il fut un temps où les banques demandaient un taux de précommercialisation de 30 %, vous avez vendu un tiers, je vous finance. Compte-tenu des difficultés du marché, des anxiétés sur l'environnement économique... tout ce qu'on connaît par cœur, on entend ça tous les jours.... les taux de précommercialisation sont montés dans l'ensemble de la pré-commercialisation à 40 % il y a à peu près 9 mois, il est maintenant assez régulièrement de 50 %. Certains acteurs nationaux, comme nous par exemple, avons des accords avec les banques, qui... euh... n'imposent pas des taux de pré-commercialisation forts, et on continue à fonctionner avec des taux de pré-commercialisation de l'ordre de 40 %. Certains acteurs régionaux, plus petits, des acteurs indépendants, des gens que les banques ne ressentent pas comme des structures solides financièrement, peuvent imposer des taux de pré-commercialisation bien plus importants. Un confrère me disait qu'on lui avait demandé 65 %. Un autre, on lui a demandé de mettre une masse de fonds propres beaucoup plus importante. Il pensait mettre 1 million de fonds propres dans l'opération, on lui en a demandé 2, parce que les banques veulent limiter le risque. (Promoteur immobilier, entretien 5, 10/02/2012)

L'offre et la demande de capitaux et de monnaies, donc l'état des marchés monétaires et interbancaires, est un des éléments régulateur des dynamiques de promotion, à la fois parce qu'ils sont liés aux rendements relatifs des différents placements (donc au choix de placer son argent dans l'immobilier, le foncier ou sur d'autres marchés tels que les marchés d'actions ou et les marchés obligataires) et surtout car ils influent sur les taux d'emprunt. Ces derniers jouent sur la capacité des promoteurs de logements à mobiliser la ressource financière nécessaire au financement des opérations.

Toutefois, il apparaît difficile, en se basant uniquement sur le ressenti des acteurs concernés, de mesurer le changement de comportement des banques et de voir s'il y a eu une réelle contraction des crédits accordés aux promoteurs immobiliers. Quoi qu'il en soit, nous avons vu qu'avant la crise financière de 2008, les banques considéraient déjà le secteur du financement de la promotion immobilière comme « à risque » et que, même durant la période du « boom immobilier » des années 2000, les banques n'avaient pas particulièrement changé cette politique. Quant aux crédits aux particuliers, la crise financière démarrée en 2007 a bien mis en avant les pratiques souvent risquées des banques. Ce fut particulièrement vrai aux Etats-Unis où, pour rappel, la « crise économique » dans laquelle la France est plongée depuis 2008 trouve son origine. C'est en effet dans ce pays qu'une hausse des taux d'intérêts engendra des défauts de paiement en cascade des « *subprime mortgages loans* ». Ces derniers sont, aux Etats-Unis, des crédits hypothécaires délivrés par les banques à des emprunteurs particuliers peu solvables (en comparaison des emprunteurs jugés fiables, bénéficiant des conditions d'emprunt dites *prime*). Les prêts *subprime* étaient individuellement risqués, mais perçus comme globalement sûrs par les créanciers. Toutefois, cette perception reposait, d'une part, sur l'augmentation des prix immobiliers qui donnait l'illusion d'une garantie suffisante pour rembourser le prêt en cas de saisie du bien hypothéqué, d'autre part, sur leur titrisation. Cette pratique

---

<sup>76</sup> Ce qui est précisément le but recherché par ces accords, afin de limiter la quantité d'argent en circulation, donc le risque de développement de « bulles financières ».

consiste à transformer les créances en titres négociables puis à les vendre à d'autres investisseurs, notamment d'autres banques. Au niveau microéconomique, la titrisation « dilue » le risque entre de multiples établissements financiers, mais elle augmente aussi le risque d'une crise globale de refinancement en cas de crise financière majeure, plus personne ne voulant alors acheter ces actifs dits « toxiques ».

Si les banques françaises ont été touchées par la crise des *subprimes*, elles n'ont en revanche pas multiplié la quantité de crédits immobiliers distribués aux particuliers durant les années 2000 (comme ce fut le cas aux Etats-Unis). Cette situation s'explique par le fait qu'en France, un peu plus de la moitié des crédits sont garantis non pas par une hypothèque, mais par un autre organisme financier qui se porte caution (banque, assurance...). La caution y est une alternative à l'hypothèque. Aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni des mécanismes d'assurance existent bien, mais ils complètent l'hypothèque, ils ne s'y substituent pas. Tous les prêts immobiliers y sont donc, à proprement parlé, des *mortgage loans* (prêts hypothécaires), ce qui n'est pas le cas en France. Pour ces raisons, lorsque les banques françaises étudient un dossier de demande de crédits, elles restent plus attachées aux revenus des ménages et à leur apport initial plutôt qu'à l'état haussier ou baissier des marchés immobiliers. En revanche, cela ne les empêche en rien d'acheter des actifs titrisés adossés à des crédits hypothécaires *subprime*.

Signalons également que les taux d'intérêts aux particuliers influent aussi sur l'activité des promoteurs immobiliers car ils modifient les enveloppes financières des acheteurs et ont aussi un impact psychologique important. La presse généraliste est fort encline à relayer toute baisse de taux d'emprunt immobilier, voyant cela comme le signe que « oui, il est vraiment temps d'acheter » : « *Taux bas à Toulouse : c'est le moment d'acheter* » (La Dépêche du midi, 21/09/2011), « *Les taux d'intérêt sont historiquement bas : ça profite aux acheteurs* » (La Voix du Nord, 29/06/2013), « *Immobilier, c'est le moment d'acheter. Rien ne sert d'attendre une baisse des prix, une hausse des taux d'intérêt se profile* » (site internet d'Europe 1, publié le 30/01/2014). Ainsi, chaque évolutions des taux d'intérêt et des conditions d'emprunt aux particuliers sont ressenties par les promoteurs immobiliers. Elles facilitent ou contraignent la mobilisation de leur ressource clientèle :

Nous travaillons toujours comme avant [avec les banques] pour financer nos opérations. Y'a pas de demandes spécifiques aujourd'hui, particulières, de la part de nos banquiers.

En revanche, on sent depuis quelques mois, au niveau du crédit acquisition pour nos clients, que c'est beaucoup plus dur. On a des refus de prêts pour nos clients et surtout les banques, elles ne le demandaient pas avant, demandent des fonds propres à nos clients qui, selon leurs niveaux de rémunération, peut monter jusqu'à 30 %. (Promoteur immobilier, entretien 10, 24/02/2012)

Ainsi, pour ce promoteur immobilier, le resserrement du crédit se fait surtout sentir pour les acquéreurs plus que pour les promoteurs immobiliers, pour lesquels les banques avaient déjà des politiques très prudentes avant la crise financière de 2008.

## **D. Le financement des opérations de logements sociaux**

### Raisonnement financier des bailleurs sociaux

Les modalités de financement des opérations neuves sont différentes lorsque le promoteur est un bailleur social. Ces derniers n'ont pas à mobiliser une « ressource clientèle », ni même à chercher activement des locataires. L'élément déterminant leur capacité à financer une opération de logement neuf est l'obtention d'un agrément, que le bailleur social sollicite auprès du Grand Lyon (en tant que délégataire de l'Etat pour le versement des aides à la pierre), qui permet d'ouvrir droit à l'APL (Aide personnalisée au logement) pour les futurs locataires et à un prêt bancaire à taux avantageux auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations. De plus, un autre élément entre en prise de compte, les fonds propres du bailleur social.

Les bailleurs sociaux sont des investisseurs institutionnels, ils raisonnent sur la base d'une rentabilité locative. Comme l'indique la dénomination de la profession, le métier premier des bailleurs sociaux est la location de logements, pas la promotion de logements neufs, y compris si celle-ci s'effectue dans une optique sociale :

Contrairement à ce qu'on pense souvent et aussi, c'est un peu une tendance fréquente chez les bailleurs sociaux, moi je considère que la base du métier n'est pas de construire. Pour moi la base du métier c'est de gérer et de mettre à disposition des logements de bonne qualité à un faible prix. L'action de construire n'est qu'un moyen pour arriver à ce résultat. Il ne faut pas croire que c'est l'inverse. Nous ne sommes pas des promoteurs immobiliers à vocation sociale. (Bailleur sociaux, OPH, entretien 2, 17/04/2012)

La gestion du parc ancien est d'une importance capitale pour les bailleurs sociaux. C'est principalement grâce à ce parc de logements existants qu'ils ont la capacité de fournir des logements aux demandeurs :

La gestion du parc et la qualité du parc, c'est sans commune mesure en termes d'effets sur le marché du logement que la construction neuve. [...] Un point de taux de rotation, c'est 300 logements supplémentaires chaque année. Donc il faut absolument que le parc ancien reste attractif, sinon vous allez avoir des remontées de vacances, etc. Donc c'est sûr qu'il faut investir. (Bailleur social, ESH, entretien 5, 25/05/2012)

En tant que bailleurs, les bailleurs sociaux structurent leur raisonnement économique autour d'un calcul d'une rentabilité locative. Quelle en est la conséquence ? Les loyers sont plafonnés par l'Etat et s'appliquent selon un critère de zones qui couvrent la France entière. L'ensemble du Grand Lyon se trouve dans une seule et même zone (en l'occurrence, la zone 2). Ainsi, le montant maximal des loyers est le même dans toute la communauté urbaine. Cela signifie que, pour un bailleur social, le prix de revient d'une opération neuve, foncier inclus, doit être le même, à quelques dizaines d'euros près par m<sup>2</sup>, quel que soit son emplacement dans le Grand Lyon. En revanche, un promoteur immobilier ne vend pas du tout au même prix un programme dans le centre-ville de Lyon que dans une commune périphérique :

Qu'on soit constructeur privé ou bailleur, je dirais que le coût de construction, il est le même. On sait construire comme les promoteurs. Même si les promoteurs privés disent le contraire... euh... moi je... on sait construire de façon qualitative et à prix raisonné. Après ce qui fait le nerf de la guerre aujourd'hui dans une opération immobilière c'est le foncier. C'est là où se fait l'écart et la différence. Pour nous bailleur social surtout par rapport à un promoteur privé, je vais prendre un exemple qui est, qui va parler à tout le monde, on va prendre Debrousse, le site de l'hôpital Debrousse, où on est présent avec Vinci, où on était présent au concours, où on a gagné. Il est clair qu'aujourd'hui Debrousse, Vinci en promotion privée est parti sur l'excellence et va vendre à 8 000 €/m<sup>2</sup>. Nous, la logique est complètement différente, c'est que au niveau recette, y'a le loyer du logement social, qui est un loyer conventionné, plafonné, et puis c'est pas parce qu'on est à Debrousse plutôt qu'à Vaulx-en-Velin que le prix est différent. On peut-être à Debrousse, on est obligé d'avoir la même rentabilité que sur un autre secteur détendu, en campagne, à Lentilly ou ailleurs, je sais trop où. (Bailleur social, entretien 1, 30/03/2012)

L'enveloppe dont dispose les bailleurs sociaux pour financer une opération immobilière neuve est donc presque la même quel que soit l'endroit dans l'agglomération (ce dont se plaignent certains promoteurs immobiliers). Ces montants sont trop faibles pour qu'un bailleur social puisse avoir seul les moyens de réaliser des logements neufs. Il est donc aidé pour cela par :

- des subventions publiques de l'Etat et des collectivités territoriales ;
- des subventions de « Action Logement » (qui se faisaient sous forme de prêts jusque 2005), qui regroupe les organismes collecteurs de la Participation des entreprises à l'effort de construction (PEEC, également appelée « 1% logement »)
- des financements bancaires avantageux, qui reposent sur la transformation d'une épargne de long terme (le livret A) en prêt à long terme bonifié, par l'intermédiaire d'une banque particulière, la Caisse des Dépôts et Consignation. Contrairement à ce qu'il se passe dans le financement des opérations par la promotion immobilière privée, les taux d'intérêt ne varient pas d'un bailleur social à l'autre, puisqu'il s'agit de prêts de l'Etat liés au logement social dont les taux sont encadrés réglementairement et qui sont indexés aux taux du livret A : PLAÍ (Prêt locatif aidé d'intégration), PLUS (Prêt locatif à usage social), PLS (Prêt locatif social)<sup>77</sup>. De plus, d'après les bailleurs sociaux rencontrés, même si la Caisse des Dépôts examine la validité financière des opérations, l'obtention de l'agrément débloquent quasi automatiquement l'obtention des financements bancaires :

RM : Ça veut dire que tout bailleur social qui a ses subventions, qui a monté un dossier et réussi à collecter des subventions, son dossier sera accepté par la Caisse des dépôts ?

Int : Ah oui oui.

RM : Sans discussion ?

Int : Oui oui. Ça fait partie... Du moment où vous avez l'agrément... le document de base, c'est l'agrément... Quand vous avez l'agrément, le prêt est accordé d'office. Ça va de pair. (Bailleur social, ESH entretien 1, 30/03/2012)

---

<sup>77</sup> Ce dernier type de prêt peut-être mis à disposition de tout investisseur, pas uniquement des bailleurs sociaux, et peut-être distribué par les établissements de crédit ayant une convention annuelle avec la Caisse des dépôts et consignations.



Les bailleurs sociaux rencontrés nous ont donc dit que les prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations sont accordés de manière identique à tous les opérateurs. Pourtant, Claude Jamot, dans une étude réalisée en 2009, n'est, à sa propre surprise, pas arrivé à la même conclusion. Il y constate que dans deux opérations différentes réalisées en 2008 dans la périphérie de Montpellier, l'une par une SA HLM (ESH), l'autre par un opérateur public, les organismes ont bénéficiés, en fonction de leur situation financière, de conditions de crédit différenciées (Jamot, 2010, p. 45).

### L'importance des prêts aidés et des subventions publiques

Les aides directes de l'Etat et des collectivités territoriales ne prennent pas uniquement la forme de subventions financières et de prêts aidés. La construction de logement social bénéficie en effet d'un taux de TVA réduit à 5,5 % (la loi de finances 2014 porte de nouveau ce taux à 5,5 %, après avoir été temporairement porté à 7 %), d'une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans ainsi que d'une exonération d'impôt sur les sociétés pour les bailleurs sociaux. Les subventions de l'Etat comprennent quant à elles, d'une part, une subvention attribuée automatiquement et indépendamment du prix de revient de l'opération (pour les logements financés en PLUS et PLAI) (art. R331-15 du Code de la construction et de l'habitat), et d'autre part, une subvention pour surcharge foncière (art. R331-24 du Code de la construction et de l'habitat).

Nous ne nous attardons pas dans ce travail sur toutes les modalités de financement du logement social et sur leurs évolutions temporelles, nombreuses et complexes. Signalons simplement que d'après l'USH, le plan de financement pour la construction d'un logement en PLUS a évolué de la sorte entre 1999 et 2011 :

	1999	2011
Subvention Etat	6 %	2 %
Prêt ou subvention 1% Logement <sup>78</sup>	5 %	3 %
Subventions collectivités locales et autres	2%	8 %
Prêts Caisse des dépôts et autres prêts	85%	74 %
Fonds propres	2%	14 %
Total	100%	100 %

**Figure 15 : Plan de financement en PLUS, en % du prix de revient, en 1999 et en 2011 (source : USH, 2013, p.5)**

Nous y remarquons deux faits majeurs :

- une très importante augmentation des montants de fonds propres engagés pour financer les opérations neuves, ce qui limite la capacité de certains bailleurs sociaux à lancer de nouvelles opérations<sup>78</sup> :

<sup>78</sup> Le montant de fonds propres possédé par les bailleurs sociaux et les montants qu'ils utilisent pour lancer de nouvelles opérations de construction fait l'objet de débats et de tension. En 2010, l'Etat a considéré que de nombreux bailleurs sociaux n'utilisent pas assez ces ressources, ce qu'il a jugé anormal dans cette période où nombre de ménages ne trouvent pas de logements à des prix abordables. Il instaure donc, dans la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, un « prélèvement sur le potentiel financier ». Ce dernier fut

Int : C'est ainsi qu'on a l'an passé, on a modifié notre activité de prospection... enfin, d'études de faisabilité. Parce qu'on s'est aperçu qu'on avait fait le plein d'activités pour euh... pour... d'ici 2016, jusqu'à 2016...

RM : Vous n'avez plus les capacités financières pour faire plus...

Int : Voilà c'est ça. Et ça, ça a été un grand... pour nous une grande nouveauté. C'est à dire que historiquement on a toujours été à la recherche de projets. Et depuis ce moment là, notre difficulté ça a été d'apprendre à dire non. Tout en disant que c'est pas parce qu'on dit non que on est en difficulté, pas du tout ! C'est qu'on a notre cahier des charges qu'est plein. On va livrer des logements jusqu'à 2016, mais on est limité. (Bailleur social, entretien 6, 7/06/2012)

- une baisse des aides étatiques, compensée par l'augmentation des montants de fonds propres engagés et par une augmentation des subventions versées par les collectivités territoriales, qui s'est produite en même temps qu'une prise de compétence importante en matière de politique du logement par le Grand Lyon. Ce dernier attribue désormais, au nom de l'Etat, les aides à la construction de logements locatifs sociaux et à la rénovation du parc privé ancien, c'est-à-dire les aides à la pierre (suite à la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui permet la délégation des aides à la pierre aux intercommunalités et départements qui le souhaitent). Ceci a permis non seulement de placer le Grand Lyon en « *autorité organisatrice de la politique de l'habitat* », mais également de simplifier les procédures de financement du logement social : « *L'instruction des demandes de financement du logement social a été largement simplifiée avec le guichet unique constitué par les services de l'Etat et du Grand Lyon pour attribuer les aides de quatre collectivités : le Grand Lyon et l'Etat, la Région et la commune* » (Rouge, 2009, p 29). Ce désengagement de l'Etat a également eu pour conséquence, à l'échelle des communes, de complexifier le financement du logement social. Alors que ce dernier « *reposait exclusivement [il y a vingt ans] sur une subvention de l'Etat et un prêt de la Caisse des Dépôts et Consignations, [il] peut mobiliser aujourd'hui jusqu'à neuf sources de financement distinctes (Etat, CDC, Région, Département, EPCI, communes, 1 % logement, Ademe, FEDER)* » (Jamot, 2010, p. 45).

## **2.2. Caractérisation des promoteurs immobiliers autour de la ressource financière**

### **A. Une concentration croissante des acteurs du secteur et des entreprises faiblement capitalisées**

A l'échelle nationale comme à l'échelle locale, il apparaît que la concentration de l'activité dans la promotion immobilière est faible par rapport aux autres secteurs d'activité. La Fédération des

---

supprimé à compter du 31 décembre 2012. Suite à un pacte signé le 8 juillet 2013 entre l'Union sociale pour l'habitat et l'Etat, un dispositif de mutualisation des fonds propres devrait voir le jour (en cour de finalisation lors de la rédaction de ce travail) et permettre d'orienter les fonds vers les organismes qui construisent dans les zones les plus tendues et ont par conséquent besoin de fonds importants.

promoteurs immobiliers dénombre plus de 800 promoteurs immobiliers privés. Ce chiffre est en diminution depuis la structuration de la profession dans les années 1960 – 1970, avec toutefois, des cycles importants de création et de fermeture de sociétés :

	1990	1996	1999	2004	2009
Nombre de promoteurs immobiliers privés	920	860	950	820	800

**Figure 16 : décompte du nombre de promoteurs immobiliers privés par la Fédération des promoteurs immobiliers (source : FPI, 2010, p. 43)**

Il existe donc beaucoup de promoteurs immobiliers de petite taille. Environ 70 % des promoteurs comptent de 1 à 9 salariés. En revanche, ils n'emploient que 6 % des effectifs de la profession. Onze entreprises emploient plus de 200 salariés, qui concentrent 75 % des salariés (FPI, 2010). S'il existe un nombre très important de promoteurs immobiliers, nous assistons à une concentration continue de l'activité au sein des plus grands groupes qui dominent de plus en plus les marchés des grandes agglomérations<sup>79</sup>. Cette concentration s'effectue par achats et fusions régulières, dont les principales ont été listées par la FPI :

---

<sup>79</sup> Delphine Callen a également montré que cette concentration s'accompagne d'une internationalisation des entreprises, en particulier de la part de grands groupes comme Bouygues (en Pologne et au Chili) ou les Nouveaux Constructeurs (en Espagne). (Callen, 2011, p.187 à 195)

<b>SOCIETE ACTUELLE</b>	<b>SOCIÉTÉS RACHETÉES/ABSORBEES</b>
ICADE PROMOTION	- TERTIAL - CAPRI - OPERA Construction
BNP PARIBAS IMMOBILIER (nouvelle dénomination)	- MEUNIER - MEUNIER MEDITERRANEE
BOUWFONDS MARIGNAN IMMOBILIER	- MARIGNAN
SOGEPROM	- COPRIM - PRAGMA
CREDIT AGRICOLE IMMOBILIER	- MONNE DECROIX
KAUFMAN & BROAD	- GARROS Promotion
BOUYGUES Immobilier	- UrbiParc
PROMOGIM	- Immopierre
NACARAT	- SEDAF - Bati Conseil Immobilier - Palm Promotion
COGEDIM	- JL Coudurier - RCI Promotion
ALTAREA	- COGEDIM

**Figure 17 : Principaux rachats et fusions entre 2005 et 2010 (source : FPI, 2010, p. 25)**

La concentration du secteur semble s'accélérer du fait des modalités de financement des opérations. Elles impliquent aujourd'hui des montages de plus en plus complexes, donc des savoir-faire et des garanties financières que les petits promoteurs immobiliers ont de plus en plus de difficultés à réunir :

La philosophie Bâle II, Bâle III, c'est la fin de... C'est l'enfer ! Je pense que plus ça va aller, moins ça va aller. C'est à dire qu'aujourd'hui [...], si je pilote une banque, il vaut mieux que je sois sur les grands comptes pour plusieurs raisons. Première raison, c'est que c'est beaucoup plus simple à gérer : reporting, informations en bourse, transparence des comptes, obligations. Alors après, tout le monde peut se faire prendre. [...] Deuxième chose, ce sont des opérateurs qui ont une vraie politique globale. Prenons Eiffage, Vinci, Bouygues. C'est à dire que vous avez des opérations qui sont de plus en plus complexes. Vous avez de la préemption, du logement social, un lycée à construire, une crèche à construire. On va financer une association, un bailleur social, un promoteur, un investisseur qui va se prendre une cage complète. Donc ils ont une capacité à vous faire intervenir sur des sujets globaux : on restructure des quartiers. [...] C'est pas le type qui fait 20 logements par an qui va vous amener tout ça. (Banquier, entretien 1, 21/05/2012)

Malgré la concentration croissante dans le secteur de la promotion immobilière, les chiffres d'affaire des plus grands groupes restent bien inférieurs à ceux par exemple des grandes sociétés du bâtiment et des travaux publics. Ainsi, en 2005, les dix plus gros promoteurs immobiliers totalisent un chiffre d'affaire de 8,3 milliards d'euros (1,6 milliards pour Nexity, le plus gros d'entre eux), là où des groupes

comme Bouygues et Vinci ont des chiffres d'affaire de 24 milliards d'euros (dont respectivement 1,6 milliards et 400 millions d'euros pour leurs filiales promotion immobilière) (Pollard, 2007, p 96).

De plus, les promoteurs immobiliers, quelle que soit leur taille, ont pour caractéristique d'être des entreprises généralement peu capitalisées. Cette faible capitalisation implique qu'ils ont besoin de fonds complémentaires pour financer leurs opérations. Comme nous l'avons vu, ils peuvent pour cela mobiliser des fonds en haut ou en bas de bilan d'opération. Cet élément constitue une incertitude à gérer. Nous constatons que les promoteurs immobiliers le font de trois manières différentes. Précisons que, comme toute catégorisation, il s'agit d'une simplification de la réalité, « d'idéaux-types ». Les promoteurs ne sont pas déterminés une fois pour toutes par ces comportements. Ils peuvent varier d'une période à l'autre, voire d'une opération immobilière à une autre.

Nous identifions trois « idéaux-types » de promoteurs immobiliers en matière de mobilisation de la ressource financière :

- Les « entrepreneurs »
- Les « contraints »
- Les « financiers »

## **B. Les « entrepreneurs »**

Ces promoteurs font le choix délibéré de limiter la zone d'incertitude liée à la mobilisation de la ressource financière en s'imposant des exigences prudentielles supérieures à ce que leur demandent les autres financeurs de l'opération :

Un promoteur, c'est quelqu'un qui commence à précommercialiser, c'est à dire qu'il vend sur plan, et qui, au-delà d'un certain pourcentage de ventes sur plan, décide de lancer. Quand je dis "il décide de lancer", c'est si la banque veut bien le financer, sinon, la décision... (rires)... elle reste lettre morte. Nous... nous répondons à ce risque en nous imposant à nous-mêmes 70 % de précommercialisation avant de lancer une opération, ce qui est un pourcentage très élevé, très dur, très exigeant... euh... qu'aucun de nos confrères n'a, mais on est une entreprise, je dirais, indépendante, et euh... on ne veut pas perdre cette indépendance, donc on est extrêmement exigeant là-dessus. Ça nous permet, quand y'a une crise, de nous dire, bon, on a déjà 70 %, même si ça s'arrête demain, on a une marge de manœuvre. (Promoteur immobilier, entretien 7, 12/02/2012)

On a zéro crédit bancaire, on doit rien aux banques. Après, les banquiers... si vous voulez, quand on se rend compte que notre argent travaille mieux ailleurs, à ce moment-là on prend un peu d'argent au Crédit lyonnais qui est notre partenaire, mais il n'a pas de crédit. Y'a zéro crédit bancaire, y'a pas de dettes aujourd'hui chez nous, c'est très atypique. On peut tout autofinancer si on veut. [...] Je vais vous dire, on pourrait fonctionner exactement de la même façon avec trois fois moins de fonds propres. Si on avait trois fois moins de fonds propres et pas de crédit bancaire, on fonctionnerait de la même façon. On réinjecte depuis toujours tous les bénéfices dans la boîte. Voilà, c'est une culture. (Promoteur immobilier, entretien 13, 16/06/2012)

Nous voyons ré-émerger à travers ces interventions les deux facteurs principaux qui permettent d'assurer financièrement une opération immobilière, à savoir le niveau de précommercialisation et le

niveau de fonds propres investis par le promoteur (et ses partenaires éventuels au « tour de table ») au capital des SCCV qu'il crée. Les promoteurs immobiliers « entrepreneurs » se fixent d'eux-mêmes des exigences prudentielles supérieures à ce que leur demandent les financeurs de l'opération. Ils restent donc largement autonomes dans la mobilisation de leur ressource financière, et présentent ce fait comme une force comme nous le voyons dans l'extrait suivant :

Moi la banque, ça me change rien, presque rien. J'ai pas de banque dans le tour de table de l'opération, et j'ai pas de banque dans le capital de la société, donc le seul endroit où ça peut me poser un problème, c'est par rapport aux garanties financières d'achèvement. Mais c'est un détail la GFA. Mais c'est un détail la GFA. C'est important, mais si un jour les banques refusent de nous la donner, et ben j'irai la prendre auprès d'une compagnie d'assurance, ou ailleurs. Ca, c'est être riche par contre. Le jour où vous êtes riche, c'est le jour où vous pourrez dire euh... je fais avec ou sans la banque. Ca veut pas dire que vous avez des millions, ça veut dire que dans votre tête vous êtes fort, enfin, vous êtes riche. (Promoteur immobilier, entretien 1, 23/01/2012)

Un banquier rencontré nous a dit apprécier financer ce type de promoteur immobilier. En effet, même s'ils consomment moins de crédits, ils constituent des clients très sûrs puisqu'ils acceptent de diminuer délibérément leurs rendements pour prendre en charge une partie du risque financier. C'est la raison pour laquelle nous les avons dénommés « entrepreneurs », dans le sens où ils s'investissent financièrement et matériellement très fortement dans les projets qu'ils initient. Ils acceptent de porter des risques financiers importants mais qui constituent pour eux une démonstration de leur forte implication et un gage de confiance pour leurs autres financeurs et pour leurs clients.

Ce comportement est rare chez les promoteurs immobiliers et est principalement celui des promoteurs indépendants, au capital « familial ». Ce sont principalement des entreprises locales ou régionales, mais pas exclusivement. Il est également à noter que rien n'empêche une entreprise indépendante d'adopter des comportements « financiers ». En effet, comme nous l'a mentionné un banquier, « *il y a des vieux réflexes que vous n'empêchez pas* » (Banquier, entretien 2, 22/05/2012). Le réflexe en question est celui de chercher à recourir le plus possible aux crédits afin de maximiser les rendements et garder de la trésorerie disponible pour lancer d'autres opérations. Ainsi, la majorité des promoteurs immobiliers mettent le minimum de fonds propres possibles dans les opérations qu'ils initient. Seuls 9,8 % ont déclarés à une étude de la FPI qu'ils engagent un montant de fonds propres supérieur à 50 % du prix de revient des opérations (4 % ont répondu qu'ils couvrent la totalité des frais avec leurs fonds propres). Quant aux taux de précommercialisation, seul 3,9 % des promoteurs affirment attendre un taux supérieur à 75 %. Ce chiffre progresse très rapidement puisque 55,9 % affirment pratiquer un taux compris entre 50 et 75 %<sup>80</sup> (FPI, 2010, tableaux 11(a) et 11(c), p. 105 et 107).

### C. Les « constraints »

Ces promoteurs recourent largement aux crédits bancaires et aux tours de table. Cela les rend beaucoup plus dépendants de leurs financeurs que les entrepreneurs. Ils n'ont pas d'autre choix que

---

<sup>80</sup> Notons toutefois que cette fourchette est large. Dans nos entretiens, plusieurs promoteurs immobiliers nous ont affirmé pratiquer des taux de 50 % de précommercialisation. En revanche, un seul promoteur, cité à la page précédente, nous a dit pratiquer un taux de 70 %.

de se conformer à leurs exigences s'ils souhaitent développer des opérations. Une telle dépendance provient la plupart du temps d'un niveau de fonds propres faible, qui les empêche d'augmenter leur niveau de participation dans une opération. Cela peut également provenir d'une mauvaise réputation du promoteur, qui complique ses capacités à convaincre des financeurs de l'accompagner.

Le nombre de promoteurs dans cette catégorie augmente lors des périodes de baisse des prix et des volumes de vente et lorsque les banques restreignent la distribution de crédits (les deux périodes vont souvent de pair). Cela contraint les promoteurs immobiliers à trouver d'autres solutions pour continuer leur activité, comme en témoignent ces commentaires :

Sur les petits [promoteurs] aujourd'hui, il y a un phénomène qui existe, [...] c'est qu'aujourd'hui les petits se font financer non plus par le système bancaire, mais par des systèmes de types qui ont monté leurs boîtes, et ils vont chercher une GFA chez un assureur. [...] Et qui sont les gens qui vous font l'opération, qui vous financent le terrain et qui vous aident à financer une partie de la construction ? C'est des golden boys, des types qui ont vendu leur boîte. Ils ont cinquante-cinq ou soixante ans, ils ont vendu des trucs, ils s'emmerdent un peu, et ils sont riches. Ils prêtent un, deux, trois, quatre millions, en se mettant en pool de copains, ils investissent à l'intérieur. [...] Historiquement, ces petits et moyens opérateurs, ils allaient voir les banques. (Banquier, entretien 1, 21/05/2012)

Ainsi, aux dires de ce banquier, toute une série de petits promoteurs immobiliers est, dès qu'une période de retournement des marchés immobiliers ou de contraction du crédit débute, contrainte de se tourner vers d'autres types de financements. Une des solutions consiste à trouver des personnes prêtes à faire fructifier leur capital dans du financement en haut de bilan de projets immobiliers plutôt que dans d'autres types de placements. Ce banquier évoque ces apporteurs de capitaux sous le terme de « golden boys », un autre nous a parlé de « VIP ».

En cas de contraintes trop fortes imposées par les banques, les promoteurs immobiliers peuvent également faire de gros efforts pour financer eux-mêmes les opérations :

Int : Je vais vous dire là en ce moment j'ai six cents logements en cours, j'utilise zéro crédit.

RM : Tout sur fonds propres ?

Int : Ben oui, parce qu'avec les conditions que nous demandent les banques, et bien, on est obligé de mettre de l'argent, puis de précommercialiser, puis quand on a lancé l'opération elle se finance toute seule, on n'a pas besoin de la banque. C'est pour ça que c'est beaucoup plus long pour nous que pour les nationaux hein. Et c'est pas après eux que j'en ai, ils font leur métier, ils le font très bien. (Promoteur immobilier, entretien 9, 24/02/2012)

Nous pouvons voir dans cet extrait que si ce promoteur le pouvait, il utiliserait du crédit bancaire, ce qui lui permettrait d'augmenter son nombre d'opérations réalisées. Or, il nous précise que les banques ne veulent le financer qu'à des conditions beaucoup trop contraignantes. Il est donc obligé de se débrouiller seul pour réaliser des opérations. Ce promoteur peut se le permettre grâce à son niveau de trésorerie. D'autres promoteurs immobiliers surmontent cette contrainte financière par d'autres moyens, comme ce même promoteur qui précise :

Moi quand j'ai démarré, je ne payais pas le terrain, je trouvais des terrains en faisant des dations. Je redonnais un appartement au propriétaire. Je lui vendais pendant l'opération et lui donnais l'argent. (Promoteur immobilier, entretien 9, 24/02/2012)

Nous voyons donc que lorsque les promoteurs immobiliers sont très contraints, voire dans l'incapacité de mobiliser la ressource financière grâce au crédit bancaire, ils peuvent se tourner vers d'autres ressources (financements en haut de bilan, mobilisation de fonds propres, ressource foncière). Toutefois, il ne s'agit pas d'un choix délibéré, ce qui les différencie des promoteurs entrepreneurs pour qui le fait de ne pas dépendre des éléments imposés par les banques est présenté comme une force, une marque d'indépendance et de grande compétence, puisqu'ils sont assez sûr d'eux pour porter presque seuls l'ensemble des incertitudes liées à une opération.

## **D. Les « financiers »**

Ces promoteurs se fixent d'eux-mêmes des exigences prudentielles au plus bas niveau possible (c'est-à-dire celles que leur imposent les banques). Ils ont donc largement recours à des financements bancaires. Comme pour les promoteurs « contraints », ils se rendent donc a priori dépendants de leurs partenaires financiers. La différence majeure est que ces promoteurs ont une trésorerie importante. Ils ont la possibilité financière d'investir plus de fonds propres ou d'attendre d'avoir une précommercialisation très élevée. C'est par choix qu'ils décident de recourir le plus largement possible à l'endettement, afin de maximiser le rendement de leur investissement, d'où notre dénomination de « financiers ». Dans ce cas, le comportement du promoteur est un choix délibéré de se « lier les mains » auprès des financeurs. Cela lui permet de garder une trésorerie disponible, avec laquelle il peut multiplier le nombre d'opérations qu'il réalise tout en augmentant la rentabilité financière de l'opération pour les actionnaires des SCCV (c'est-à-dire, dans la quasi-totalité des cas, le promoteur seul) grâce à « l'effet de levier » du crédit :

On met le minimum de fonds propres. La société dispose de x millions d'euros de fonds propres, et on en met le minimum par opération. [...]

Vous savez que votre opération va générer un chiffre d'affaire de, mettons 10 millions d'euros, sur lequel vous aurez besoin d'un financement pour la réalisation de cette opération d'environ 3 millions d'euros. Ces 3 millions d'euros, la plupart du temps, la plupart des acteurs immobiliers, ou ne disposent pas de cette somme, ou n'ont pas envie de mobiliser ces sommes sur une seule opération. Si j'ai 3 millions de fonds propres, je vais préférer plutôt essayer de trouver 3 opérations sur lesquelles je vais mobiliser un million d'euros, plutôt que de mettre 3 millions d'euros sur une seule opération. A partir de là, vous vous dites, je suis prêt à mobiliser un million d'euros sur mes 3 millions d'euros disponibles sur une opération. (Promoteur immobilier, entretien 5, 10/02/2012)

Nous illustrons dans le tableau suivant l'incidence de l'effet de levier pour un promoteur immobilier. Nous prenons l'exemple fictif d'une opération avec un prix de revient de 4,650 millions d'euros. Le chiffre d'affaire, avec une marge de 7 % pour le promoteur, est de cinq millions d'euros (exemple d'une opération de 1 550 m<sup>2</sup> de surface de plancher vendue à 3 225 €/m<sup>2</sup>). La plus-value tirée de l'opération pour la SCCV créée par le promoteur est donc de 350 000 euros. Admettons, dans cet



exemple, une précommercialisation de 50 % et 15% de fonds propres investis par le promoteur. La banque accorde un taux d'emprunt de 2 % auquel s'ajoute une commission de confirmation sur l'autorisation de découvert de 1 % par an. Notons que dans les faits, le promoteur n'aura pas de découvert de 1,5 million d'euros, sauf en cas de très grosse mévente pour les 50 % non précommercialisés ou de problèmes sur le chantier. Il devra donc moins de 30 000 euros par an à sa banque. De plus, la durée de construction de l'opération est normalement inférieure à deux ans. Dans notre exemple, le chiffre retenu de 90 000 euros d'intérêts nous paraît donc surestimé. Il permet néanmoins de constater l'importance de l'effet de levier.

	Sans emprunt	Avec emprunt
Plus-value (marge du promoteur de 7%)	350 000 €	350 000 €
Précommercialisation de 50 %	2 500 000 €	2 500 000 €
Fonds propres	50 % restant : 2 150 000 €	15 % du prix de revient (demande de la banque) : 650 000 €
Intérêts d'emprunts (taux d'emprunts à 2 %, commission de confirmation à 1 % par an)	0 €	Impasse de financement à couvrir : 1,5 million Remboursement crédit : 30 000€/an maximum Commission de confirmation : 15 000€/ an Remboursement total : 90 000€
Bénéfices pour les actionnaires de la SCCV	350 000€	260 000€
Taux de rentabilité des fonds propres	16,3% (sur investissement de 2,5 millions d'€)	40% (sur investissement de 650 000€)

**Figure 18 : Illustration de l'effet de levier du crédit pour une opération fictive de 5 millions d'€ de chiffre d'affaire (conception : auteur, données fictives)**

Nous avons dans cet exemple pris des intérêts d'emprunt élevés, qui s'appliquent à des petits promoteurs. Selon un banquier rencontré, les taux pratiqués pour un grand promoteur national (en position de force puisque toutes les banques le veulent comme client) se situent aujourd'hui autour de 0,7 à 0,8 % et la commission de confirmation autour de 0,2 à 0,3 %. Nous pouvons imaginer à quel point l'utilisation de l'effet de levier peut démultiplier les rendements pour ces promoteurs. Selon l'enquête déjà citée réalisée par la FPI en 2010, les taux de rentabilité des fonds propres par opération sont les suivant :

	Nombre de réponses	Nombre de réponses	
		Exprimées	En %
< 10 %	47	47	25,4
10 à 24 %	68	68	36,3
25 à 49 %	37	37	19,8
50 à 99 %	23	23	12,5
>= 100 %	11	11	6,0
Sans réponse	81	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>267</b>	<b>186</b>	<b>100,0</b>

**Figure 19 : Taux de rentabilité des fonds propres lors des opérations de promotion immobilière (source : FPI, 2010, p. 112)**

Nous voyons dans ce tableau que les 40 % de rentabilité que nous obtenons dans notre exemple sont supérieurs à ce qu'annoncent les promoteurs immobiliers en moyenne, mais qu'il arrive aussi que la rentabilité des fonds propres investis soit bien plus élevée, jusqu'à même parfois être supérieure à 100 %. De tels niveaux de rendement financier sont confirmés par les investisseurs en tour de table. Ils estiment généralement la rentabilité des projets comme suit :

Taille du promoteur	Nombre de lots par programme	Rentabilité des tours de table*	Ticket d'entrée moyen en K€
<b>Promoteurs « nationaux »</b>	> 150	30 % à 50%	> 1 500
<b>Promoteurs « intermédiaires »</b>	entre 50 et 150	50 % à 80%	600 et 1 500
<b>Promoteurs « régionaux »</b>	entre 30 et 50	80 % à 100%	300 et 600
<b>Promoteurs « locaux »</b>	< 30	100 % et plus	100 et 300
* durée entre 18 et 24 mois			

**Figure 20 : Rendement financier estimé des fonds investis en haut de bilan dans une opération de promotion immobilière (source : Financière Finapierre : [http://www.finapierre.com/style\\_gestion.php](http://www.finapierre.com/style_gestion.php), consulté le 20/06/2014)**

Pour atteindre de tels rendements, les promoteurs n'ont bien souvent pas d'autre choix que de jouer au maximum de l'effet de levier du crédit, donc à mettre le moins de fonds propres possibles. Il existe

toutefois des limites à cela, celles imposées par les banques qui, comme nous l'avons vu, sont plutôt frileuses en matière de financement de la promotion immobilière depuis la crise immobilière du début des années 1990 :

L'objectif est toujours de mettre le moins de fonds propres possibles, euh... j'avais cette discussion là à midi avec un promoteur amateur on va dire, qui voulait mettre 0 euro de fonds propres dans une opération. C'est impossible. Vous avez déjà des avances, faut bien payer l'architecte, faut bien payer les bureaux d'études, donc ça ce sont des avances qui se font avant l'obtention du permis de construire. (Promoteur immobilier, entretien 10, 24/02/2012)

En résumé, pendant qu'une opération immobilière est en cours, la zone d'autonomie d'un promoteur « financier » est minimale. Mais il retrouve du pouvoir une fois l'opération vendue et livrée par l'effet de levier que lui permet l'utilisation d'un maximum de crédit. Ces promoteurs agissent selon une logique de « financiers investisseurs », c'est-à-dire d'acteurs dont le but est de faire fructifier au maximum leur capital. Ils sont très liés au pouvoir des banques, mais retrouvent une autonomie et du pouvoir par les flux d'argent très importants qui transitent par leur structure et par leur niveau élevé de fonds propres potentiellement utilisables (mais qui, dans les faits, ne le sont pas, puisque l'argent est en permanence « en train de travailler »).

## ***2.3. La promotion immobilière, une activité financière ou industrielle ?***

### **A. Vers une financiarisation de l'activité ?**

La profession de promoteur immobilier s'est constituée dès l'origine sur la base d'une activité de type financière. Il apparaît toutefois qu'une partie des promoteurs immobiliers que nous avons rencontrés tient à préciser qu'ils n'ont pas la même conception de leur métier que certains de leurs confrères. C'est particulièrement le cas des « entrepreneurs ». Ils insistent quasi systématiquement sur le fait que leur objectif premier est la construction de logements de qualité pour leurs clients :

Moi je construis des appartements, je fais pas de la finance, je construis des appartements dans lesquels les gens vont habiter. Les gros nationaux aujourd'hui ils font de la finance, c'est plus de l'accession à la propriété. (Promoteur immobilier, entretien 1, 23/01/2012)

C'est dommage, on est catalogués de la même manière que les promoteurs nationaux, alors qu'on ne fonctionne pas du tout pareil. [...] Les nationaux ont une démarche totalement différente car il faut absolument qu'ils fassent tourner la boutique. Il faut donc absolument qu'ils trouvent assez d'opérations pour générer assez d'honoraires pour faire tourner la structure. [...] Quand je commence à mettre mon nez dans une réunion de montage, on va parler technique, on va pas parler de financier. Oui c'est vraiment le... la différence c'est là. (Promoteur immobilier, entretien 9, 24/02/2012)

Int : La base [de notre métier], c'est mettre les deux pieds dans le béton, pouvoir mettre les bottes, puis aller sur les chantiers, c'est tout bête.

RM : C'est plus ça, aller sur le chantier ? Plutôt que comprendre la construction financière d'une opération ?

Int : Oui, parce que socialement, si vous avez pas vécu sur un chantier, que vous avez pas compris comment fonctionnent les entreprises, les entrepreneurs, les compagnons... [...] Pour faire avancer un chantier et les durées de chantier et autre, faut déjà bien connaître ça. [...]

RM : Peut-on faire le constat que beaucoup de promoteurs immobiliers ont oublié que c'était de la construction...

Int : Alors... 1 000 % d'accord ! Ca, ça fait parti souvent... au syndicat je leur dis, mais les mecs, faut pas oublier que notre métier c'est de construire. Si on a bien construit on gagnera de l'argent. (Promoteur immobilier, entretien 9, 24/02/2012)

Ce constat est partagé par les banquiers et par les architectes rencontrés :

Ces gens-là ne sont pas obsédés par la quantité, ils sont obsédés par le fait... euh... est-ce qu'on va pouvoir réellement faire quelque chose de bien ? Et moi je fais de la qualité, et moi je ne veux pas transiger sur ci et sur ça. [...] Moi qui arrive d'un horizon très différent, j'ai été très étonné par ça. Je pensais que j'allais avoir à faire qu'à des requins, et en fait j'ai à faire qu'à des entrepreneurs. Et le financier vient avec la taille. C'est à dire, plus on grossit, plus on commence à raisonner en taux de rendement des capitaux investis, etc., etc. On s'éloigne du terrain. (Banquier, entretien 2, 22/05/2012)

RM : Est-ce que vous ressentez des cultures différentes, des approches qui sont différentes [entre les promoteurs immobiliers] ?

Int : Ouais, parce que justement, ça c'est la définition de base, et après qu'est-ce qui caractérise ce métier professionnellement quand même ? C'est à dire qu'il faut savoir travailler avec les banques bien sûr, mais il y a aussi le côté de la maîtrise d'ouvrage. Le promoteur est aussi maître d'ouvrage, c'est à dire que, en tant que maître d'ouvrage, il a des responsabilités. [...] Le bon promoteur immobilier c'est celui qui sait construire et le mauvais c'est celui qui ne reste que sur la première définition, celui qui ne regarde que l'argent. Et quand on regarde que l'argent, en s'arrêtant là, en pensant qu'il suffit d'un coup de baguette en disant, faite moi le bâtiment à tel coût et puis voilà, sans regarder un contexte, sans regarder un site, et bien c'est aller droit dans le décor, parce que... Et aujourd'hui c'est ce qu'on trouve de plus en plus. Les promoteurs, les gros notamment, c'est uniquement la logique financière qui prédomine, quitte à faire des conneries innommables. (Architecte, entretien 2, 06/11/2012)

Ainsi, certains promoteurs, que leur comportement corresponde ou non dans les faits aux pratiques des promoteurs « entrepreneurs », revendiquent leur appartenance ou leur volonté d'agir en tant que promoteur de cette catégorie. Certains revendiquent leur volonté de se libérer des contraintes imposées par les autres financeurs des projets pour pouvoir se concentrer sur les qualités architecturales, constructives et environnementales des opérations. Nous nous retrouvons dans la situation décrite par Frédéric Lordon : *« l'ironie de l'époque c'est que vous trouveriez bon nombre de patrons, bon nombre de représentants, et des plus notoires, du capital industriel pour vous dire, mais évidemment en privé, que la contrainte financière actionnariale, eux-mêmes ils en ont soupé ! Tout simplement parce qu'elle vient brider leurs propres pulsions de croissance, de développement, de*

*réalisations etc... Et qu'elle leur impose une surveillance tatillonne, tyrannique, de tous les instants, qu'elle rétrécit formidablement leurs horizons temporels, qu'elle les empêche, par là de mener des grands projets, par exemple de développement ou d'innovation technologique, puisque la finance est impatiente. La finance, elle va vous donner un an ou dix huit mois à tout casser, et puis si les résultats ne sont pas là, elle vous fera sentir que vous avez failli et que vous devrez changer votre fusil d'épaule et renoncer à vos projets » (Lordon, 2007)<sup>81</sup>.*

Les promoteurs immobiliers rencontrés n'ont bien sûr pas présenté leurs partenaires financiers ou leurs actionnaires comme des « tyrans assoiffés » de rendements financiers mirobolants. Il reste toutefois que les promoteurs immobiliers nationaux reconnaissent ouvertement qu'ils ont des objectifs financiers à respecter. Ces objectifs sont fixés par le siège national et contribuent à mettre les antennes régionales sous pression. Un banquier rencontré a également déploré le fait que les stratégies de leurs actionnaires, qui recherchent exclusivement une rentabilité élevée, associées aux accords règles prudentielles issues des accords de Bâle 3, l'oblige à arbitrer ses choix d'investissement en faveur des « grands comptes », c'est-à-dire des plus gros promoteurs immobiliers, générant le plus de chiffre d'affaires :

Le problème, c'est que tout l'acte de construire il est normalement réalisé par des artisans, parce que l'immobilier c'est des artisans, c'est des gens qui mettent en adéquation à l'instant T un secteur géographique donné avec une demande locale. Bon... effectivement quand vous êtes à Paris c'est plus simple, tout le monde est plutôt industriel, ou à Lyon, bon... Mais quand vous allez dans la France profonde euh... y'a rien de mieux qu'un agent immobilier qui fait un peu de promotion, qu'un lotisseur qui fait un petit peu de promotion, ou un constructeur qui connaît son marché. Ou l'entrepreneur local de travaux publics qui a une opportunité et qui est capable de fédérer des énergies. Donc, le problème, c'est que, Bâle II - Bâle III, ça nous contraint à aller vers les grands comptes, consommateurs de lignes importantes.

[...] On a des fonds propres qui sont... vraiment qui ne posent pas de problème. Même nous, on a été, par rapport à ces réglementations Bale II - Bale III, on a été... on est contraint de limiter notre activité. Et on s'en est rendu compte à l'automne, pourquoi ? Parce qu'à l'automne il a fallu faire l'arbitrage entre les grands comptes et les petits, et on avait des opérations qui étaient totalement ficelées qu'on a abandonnées, qu'on n'a pas pu financer. (Banquier, entretien 1, 21/05/2012)

Tous les promoteurs immobiliers et les banquiers rencontrés reconnaissent que l'époque actuelle est marquée par une pression importante de la part des financeurs afin d'atteindre des niveaux de rentabilité financière élevés (que ce soit les actionnaires ou les créanciers). Certains s'en accommodent, déclarant en substance qu'étant dans un monde capitaliste, il est tout à fait logique d'être soumis aux exigences des personnes qui apportent des capitaux. D'autres déplorent l'application de méthodes financières de plus en plus sophistiquées et exigeantes en termes de rentabilités à atteindre à court terme.

---

<sup>81</sup> Intervention radiophonique de Frédéric Lordon, le 31 janvier 2007 à l'émission « Là-bas si j'y suis », de Daniel Mermet sur France Inter.

Il semble qu'il y ait donc bien une « financiarisation de l'immobilier résidentiel neuf », non pas au sens où les logiques d'achat et de revente de logements sont dominés par des investisseurs institutionnels (nous avons vu que de ce seul point de vue, le logement est le « *laissé-pour-compte de la financiarisation de l'immobilier* » (Nappi-Choulet, 2012)), mais au sens d'une « financiarisation de la vie quotidienne », caractérisée « *peut-être avant tout [par] la mise en œuvre d'une rationalité financière par l'ensemble des acteurs qui fabriquent et vivent la ville* » (Halbert, Le Goix, 2012, p 40). Ce processus met les activités productives de logements en demeure de répondre à des exigences financières que beaucoup d'acteurs perçoivent comme de plus en plus marquées par le court-termisme et par de fortes exigences en rendements financiers. Comme nous l'avons vu, certains promoteurs immobiliers font des efforts pour se libérer de ces contraintes, les obligeant à mobiliser d'autres ressources, en particulier en termes de fonds propres. Sortir de la logique financière est alors présenté comme une force :

RM : Comment vous prémunissez-vous des risques économiques conjoncturels ?

Int : Une constante pour la société, depuis sa création, la distribution de dividendes n'a jamais dépassée 12 % des résultats. Ce qui veut dire qu'on recapitalise... et quand je dis 12 %, c'est arrivé une seule année où on était à ce niveau là, en général c'est en dessous. Euh... ça veut dire que tout le résultat de l'entreprise est remis dedans... est laissé dedans, pour contribuer à sa capitalisation. Euh... un bon niveau de fonds propres dans une entreprise, c'est un moyen de pouvoir résister sur euh... dans les fluctuations. (Promoteur immobilier, entretien 3, 31/01/2012)

Les promoteurs immobiliers rencontrés associent le plus souvent logique financière et effet de taille. C'est souvent le cas, mais cela dépend également de la nature des actionnaires de l'entreprise. Comme le souligne Julie Pollard, les grands promoteurs indépendants sont rares, mais ils existent. C'est le cas de Promogim qui a comme spécificité, « *dans le monde des grands promoteurs, son caractère familial totalement indépendant* » (Pollard, 2007, p 106). De plus, comme nous l'avons vu, rien n'empêche des promoteurs locaux et familiaux d'adopter une logique de promoteur « financier » :

On trouve toutes les formes de caractères possibles chez les promoteurs. Et puis chacun a aussi sa façon de travailler. Donc tout le monde... euh... tout le monde a ses propres règles, ses propres... voilà. Y'a une trame de financement qu'on connaît à peu près tous, mais chacun peut avoir des méthodes différentes. (Banquier, entretien 4, 15/06/2012)

Selon l'enquête menée en 2010 par la FPI, il apparaît toutefois que le mode de financement des opérations, en particulier le fait de plus ou moins couvrir le prix de revient des opérations par de l'emprunt bancaire (donc de jouer de l'effet de levier) n'est pas totalement aléatoire. Il dépend en partie du chiffre d'affaires annuel global des promoteurs immobiliers (donc de leur taille) :

	> 250 millions	10 à 250 millions	< 10 millions	TOTAL
Fonds propre	28,80	17,35	27,20	20,28
Emprunts	41,20	35,47	28,52	33,79
Précomm.	30,00	47,18	44,28	45,93
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

**Figure 21 : Financement des opérations, en % par rapport au prix de revient et par tranches de chiffre d'affaires des entreprises (source : FPI, 2010, p. 108)**

Par hypothèse, ce tableau est à la fois le signe de :

- la confiance plus grande des banques envers les gros promoteurs, comme le montre le montant bien supérieur d'emprunts utilisé en moyenne pour couvrir le prix de revient de leurs opérations. Ceci contribue à pousser les promoteurs de plus petite taille dans la catégorie des « contraintes », en particulier en termes de taux de précommercialisation à atteindre ;
- la volonté des petits promoteurs indépendants de montrer qu'ils ont un réel savoir-faire et qu'ils n'hésitent pas pour ça à se comporter en « entrepreneur » en investissant une part importante de leurs fonds propres et ainsi retrouver des marges de manœuvre. Ils souhaitent mener les opérations à leur guise sur d'autres plans : commercialisation, architecture du bâtiment, insertion urbaine, etc. Cette hypothèse semble se confirmer dans le tableau ci-dessus, où l'on voit que les plus petits promoteurs immobiliers, au chiffre d'affaires annuel inférieur à 10 millions d'euros, investissent un montant supérieur de fonds propres par rapport aux promoteurs de taille moyenne (27,20 % contre 17,35 %).

## **B. Des risques de phénomènes spéculatifs maîtrisés**

Un des risques majeurs lié à cette financiarisation de l'activité de promoteur immobilier, au sens de Halbert et le Goix, c'est-à-dire une financiarisation définie comme « *la mise en œuvre d'une rationalité financière par l'ensemble des acteurs qui fabriquent et vivent la ville* » (Halbert, Le Goix, 2012, p 40), est de voir se développer un phénomène spéculatif, sur le modèle de ce qui s'est passé en Espagne dans les années 2000, où l'appât de hauts niveaux de rendement financier a attiré de nombreux capitaux dans le financement de projets immobiliers neufs. C'est ainsi qu'au milieu des années 2000, les crédits accordés aux promoteurs immobiliers ont représenté jusqu'à 46 % de l'ensemble des crédits bancaires aux entreprises, fournissant un excès de liquidités alimentant une demande de plus en plus purement spéculative. Cet emballement porta le niveau de construction en Espagne jusqu'à 800 000 logements commencés en 2006 (Pollard, 2007, p 74). Toutefois, même si les promoteurs immobiliers français, tout comme leurs collègues espagnols, cherchent à générer des rendements

maximums, leurs prises de risques sont limitées par deux éléments. Premièrement, nous avons déjà évoqué le fait que les banques classent le financement des promoteurs immobiliers comme « à risque » depuis la crise immobilière du début des années 1990. Deuxièmement, la Vente en état futur d'achèvement permet aux promoteurs immobiliers de lancer la vente avant que le produit n'existe vraiment. En cas de retournement des marchés, ceci permet de se rendre compte de la mévente d'une opération avant même le lancement des travaux, il devient alors impossible d'atteindre le niveau de précommercialisation attendu par les financeurs :

En 2008, qu'est ce qui s'est passé ? On a réadapté l'offre par rapport à la demande. Aujourd'hui, au niveau de notre profession, on réagit très vite, on se réadapte tout de suite à la demande. Et surtout, par rapport à la crise des années 90... En 90, les chantiers étaient lancés avec 0 % de commercialisation. Donc quand le chantier est lancé, vous êtes bien obligé de le finir. Donc c'est pour ça qu'il y a eu une crise importante. Aujourd'hui c'est pas le cas. Je me souviens bien des courbes de 2008, on a très très vite réagit pour euh... avoir moins d'offres disponibles et les prix n'ont pas baissés. (Promoteur immobilier, entretien 10, 24/02/2012, 62'51)

Dans le cas d'une mévente d'un programme, si le promoteur ne peut pas renégocier le prix d'acquisition du foncier et ne souhaite ou ne peut pas recapitaliser l'opération, il stoppe le projet. Ceci fait rapidement chuter l'offre en logements neufs sur le marché. C'est pourquoi le stock physique de logements neufs disponibles n'augmente que faiblement en France en période de retournement des marchés (contrairement à ce qui s'est passé en Espagne).

Ces deux éléments expliquent que la financiarisation de l'immobilier ne mène pas forcément à un emballement spéculatif risquant de totalement déconnecter la construction de logements neufs du niveau de demande des acquéreurs. Toutefois, il n'en reste pas moins que les promoteurs immobiliers qui prennent le plus de risques financiers entraînent dans leur sillage tous les autres. Ces derniers n'ont pas d'autre choix que de s'aligner sur les prix de sortie des logements s'ils veulent, du fait du mécanisme du compte à rebours, accéder au foncier :

Je vous donne un ordre d'idée, entre 2009 et 2011, le prix moyen du mètre carré est passé de 3 500 €, hors stationnement, à 4 437 € TTC le m<sup>2</sup>. Donc on a pris 1 000 € en 3 ans, dont 13 % l'année dernière (2011). Euh... la parole publique pour les journalistes c'est de dire que c'est à cause du coût de construction, etc. La réalité, c'est que les gros promoteurs, et nous on a suivi parce qu'on voulait quand même faire des opérations, on a acheté les terrains à des niveaux de prix de dingue. (Promoteur immobilier, entretien 1, 23/01/2012)

S'ils ne souhaitent pas ou ne peuvent pas suivre ce mouvement inflationniste, les solutions pour les promoteurs immobiliers consistent alors à s'éloigner en périphérie de l'agglomération (que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du périmètre de la communauté urbaine) ou à engager plus de fonds propres dans les opérations. C'est pourquoi, comme nous le verrons dans le chapitre 4, les marchés centraux sont dominés par des promoteurs immobiliers ayant une grosse trésorerie.



## **2.4. Des logiques financières qui se retrouvent chez les bailleurs sociaux ?**

Nous avons vu avec le tableau présenté en partie 2.1. que le montant de fonds propres moyens engagé par les bailleurs sociaux dans le financement de leurs opérations fut en forte augmentation entre 1999 et 2011, passant de 2 % à 14 % en moyenne. Ceci s'explique surtout par l'augmentation des coûts de construction et du prix d'achat du foncier plus que par une baisse massive des subventions publiques ou d'un resserrement du crédit auxquels les bailleurs sociaux ne sont pas confrontés du fait du mode de financement du logement social grâce au livret A :

On n'a pas de problème de restriction du crédit. Aucun problème pour se financer puisqu'on est sur le schéma Caisse des Dépôts, que la Caisse des Dépôts... qu'il y a une collecte livret A qui est tout à fait en croissance. En ce moment avec la crise c'est une valeur refuge donc le livret A collecte à fond les manettes. Donc la Caisse des Dépôts, même si le taux de centralisation du livret A a un peu été revu à la baisse, on n'a pas de problème de liquidité. Donc aucun soucis de ce côté là. (Bailleur social, OPH, entretien 2, 17/04/2012)

Ainsi, les bailleurs sociaux sont moins soumis à l'état du marché interbancaires, à la capacité et la volonté des banques commerciales à se refinancer pour fournir des liquidités à leurs clients puisqu'ils bénéficient en effet des prêts de la Caisse des dépôts et consignations.

Sur la question des capacités d'emprunt, nous avons constaté que, tout comme chez les promoteurs immobiliers, les bailleurs sociaux disent utiliser des stratégies différentes en matière d'investissement de fonds propres dans les opérations, et donc, d'usage plus ou moins important de fonds propres :

Int : On essaye de mettre le moins possible [de fonds propres] pour équilibrer euh... [...] C'est vraiment une variable d'équilibre. Y'a une époque on ne mettait quasiment pas de fonds propres hein. Aujourd'hui on est rendu à mettre 25 000 euros par logement en fonds propres, c'est beaucoup.

RM : Ce qui représente quoi ? Une dizaine de pourcent ?

Int : Ouais, 16 – 17 %. (Bailleur social, OPH, entretien 4, 02/05/2012)

RM : Les 20 % de fonds propres dans le financement des opérations, c'est le groupe qui décide où c'est contraint par...

Int : C'est le groupe. Nan, les autres bailleurs habituellement ils sont entre 5 et 10 % je pense. C'est une volonté de groupe ça, d'apporter une sureté, pour bien montrer la motivation, l'envie, et puis rassurer tout le monde... la collectivité... enfin tout quoi, on met 20 % de fonds propres. (Bailleur social, ESH, entretien 1, 30/03/2012)

Si les pourcentages de fonds propres évoqués lors de nos entretiens ne diffèrent pas grandement, nous constatons toutefois deux comportements différents chez les bailleurs sociaux. Le premier correspond à l'idéal-type des « financiers », le second à celui des « entrepreneurs ». Les bailleurs sociaux, lorsqu'ils produisent des logements neufs, que ce soit en maîtrise d'ouvrage direct ou par l'achat à des promoteurs immobiliers, sont donc dans la même problématique que les promoteurs immobiliers quant à la stratégie à adopter dans l'utilisation de leurs fonds propres :

RM : Comment vous décidez du montant de fonds propres dans les opérations ? Vous vous fixez un niveau de fonds propres par opération ?

Int : Euh... Oui oui... on a quand même des fourchettes de montant de fonds propres, en pourcentage de prix de revient qu'on est prêt... enfin... qu'on pense nécessaire et raisonnable de mettre dans les opérations... oui oui.

RM : D'ailleurs, avec l'augmentation des fonciers, est-ce que vous avez dû augmenter ces dernières années les montants de fonds propres ?

Int : Oui, mais malgré tout... Oui ça augmente un peu... oui oui, on est obligés de mettre plus de fonds propres.

Mais après, le paramètre fonds propres, il est très variable du... Vraiment, ça, c'est une variable qui est très particulière en fonction des organismes. C'est des choix stratégiques d'entreprises. Y'en a qui en ont beaucoup, d'autres qui en ont pas beaucoup. Y'a des gens qui décident d'endetter plus...

C'est pas tellement les subventions le paramètre d'ajustement par rapport aux fonds propres, ça va être l'emprunt. [...] On peut mettre des pourcentages d'emprunt qui sont assez variables d'une opération à l'autre. Donc on peut décider d'endetter plus ou moins une opération.

RM : Ce sont vos propres choix ?

Int : C'est des choix d'entreprise oui.

RM : Ce n'est pas la banque qui vous dit, on accepte de vous financer si vous mettez tant de fonds propres ?

Int : Non non. Mais après, d'un organisme à l'autre, ça peut-être différent. Nous, on a des enveloppes de prêts annuels, dans lesquels on peut taper. (Bailleur social, entretien 3, ESH, 26/04/2012)

Ainsi, pour les bailleurs sociaux, l'incertitude quant à la mobilisation de la ressource financière porte très peu sur le fait de trouver un créancier (ils ont un banquier tout désigné, la Caisse des Dépôts et Consignations) et sur les conditions imposées par ce dernier. En revanche, tout comme le font les promoteurs immobiliers, les bailleurs sociaux adoptent bien des comportements structurés par des logiques financières, en investissant plus ou moins de fonds propres. De plus, certains bailleurs sociaux ont tenu à souligner que l'incertitude quant à leur capacité à équilibrer les bilans financiers des opérations porte également sur l'obtention des subventions publiques :

On a un peu l'impression aujourd'hui que c'est à la tête du client, c'est en fonction du moment où le dossier est déposé. Quelquefois on râle après nous parce qu'on nous dit, faut déposer vos dossiers, faut déposer vos dossiers parce qu'il y a des échéances. [...] Donc on nous fait cavalier, [...] et puis moi je me suis aperçu plusieurs fois que, à la fin de l'année, ils ont des rallonges de crédits, et tous les dossiers que vous déposez entre le 15 octobre et le 15 novembre ils sont mieux financés.

Donc y'a un moment où, voilà... Y'aurait des forfaits, on saurait qu'il y a tant de financement par logement. [...] au moins on gèrerait nous, alors que là c'est une vraie cata quoi ! [...] 6 mois plus tard, je suis obligé de revenir devant le comité d'engagement et dire, j'ai eu 40 000 de moins, 50 000 de moins, et en général évidemment l'opération... (Bailleur social, ESH, entretien 5, 25/05/2012)

-----

Nous avons vu que les promoteurs immobiliers associent rapidement logique que nous avons qualifiée de « financière » avec la taille des entreprises. C'est souvent le cas, mais cela dépend

également de la nature des actionnaires des sociétés. Comme le souligne Julie Pollard, les grands promoteurs indépendants sont rares, mais ils existent. C'est le cas de Promogim qui a comme spécificité d'avoir gardé son caractère familial, financièrement indépendant (Pollard, 2007 (a), p. 106). De plus, comme nous l'avons vu, rien n'empêche des promoteurs locaux et familiaux d'adopter une logique de promoteur « financier ». Toutefois, que les promoteurs immobiliers adoptent une stratégie « financière » ou « entrepreneuriale », ceux qui prennent le plus de risques financiers entraînent dans leur sillage tous les autres. Ces derniers n'ont pas d'autre choix que de s'aligner sur les prix de sortie des logements s'ils veulent, du fait du mécanisme du compte à rebours du promoteur, accéder au foncier. Une autre solution pour eux est alors de s'éloigner en périphérie de l'agglomération (que ce soit dans le Grand Lyon ou à l'extérieur). Quant aux bailleurs sociaux, ils déclarent également adopter des stratégies différentes en matière de mobilisation de leur ressource financière. Toutefois, ceux-ci semblent avant tout contraints d'utiliser bien plus de fonds propres qu'au début des années 2000 (selon l'USH, les fonds propres couvrent 14 % du plan de financement d'un logement social PLUS en 2011, alors qu'ils n'en couvraient que 2 % en 1999) pour faire face à l'augmentation des prix de revient des opérations, engendrée à la fois par l'augmentation des coûts de construction (chapitre suivant) et par la difficulté des bailleurs sociaux à mobiliser la ressource foncière dans les marchés immobiliers tendus, comme c'est le cas dans le Grand Lyon (chapitre 4).

## CHAPITRE 3

### MOBILISATION DE LA RESSOURCE « CONSTRUCTION »

La construction représente le plus lourd poste de dépense d'une opération immobilière. Il existe toutefois des exceptions. Ce fut par exemple le cas au Japon à la fin des années 1980, où la part du foncier est montée jusqu'à 80 % du prix de revient total des opérations, ou dans des marchés immobiliers aux prix immobiliers très élevés, comme à Paris intramuros, où il est fréquent que le foncier représente plus de 50 % du prix de revient des opérations. De plus, c'est sur la qualité de la construction que les clients jugent en premier lieu le travail d'un promoteur. Il est donc indispensable pour ce dernier de contrôler au mieux le montage technique et la construction des bâtiments. Il apparaît que si les coûts de construction évoluent, cette évolution est trop lente pour constituer un élément central d'imprévisibilité pour un promoteur de logements à l'échelle temporelle d'une opération. Les promoteurs considèrent donc ce poste de dépense comme presque fixe dès l'établissement de leur bilan prévisionnel d'opération.

#### ***3.1. Les coûts liés à une opération de promotion de logements***

##### **A. Une question lancinante**

La question des coûts de construction est ancienne. L'immédiat après-guerre, associant la reconstruction, l'augmentation de la population avec le « baby boom », l'exode rural, la décohabitation des habitants et un manque de logements datant d'avant guerre, marque une période critique pour les conditions d'habitat et le prix à payer pour accéder à un logement décent. L'appel de l'Abbé Pierre le 1<sup>er</sup> février 1954 est à ce titre symbolique. Une des questions majeures qui se pose alors est, comment construire vite des logements décents et à moindre coût ? Les réflexions déjà bien avancées dès l'entre deux guerres des architectes du Mouvement Moderne sur « l'industrialisation du bâtiment », associées à de nouvelles procédures de remembrement foncier et d'aménagement de très grands tenements (création de la procédure de ZUP, Zone à urbaniser en priorité) fournissent des outils pour s'approcher de cet objectif. Ainsi, durant les « Trente glorieuses », les appels à l'industrialisation du bâtiment sont nombreux. On ne comprend alors pas pourquoi, malgré les capacités techniques et humaines du pays, le nombre de logements préfabriqués reste faible et ne deviendra, malgré les apparences des grands ensembles, jamais majoritaire en France. Ainsi, par exemple, dans le « Que sais-je ? » de 1957 consacré à l'habitat et au logement, Havel appelle en conclusion à une « solution technique » pour résoudre la crise du logement, en rationalisant le travail, en empêchant que « *le froid, la pluie ou le trop grand soleil arrêtent la vie des chantiers* », donc en préfabriquant les maisons individuelles et les plus grands éléments des immeubles (Havel, 1957, p. 109 à 127). Presque dix ans plus tard, Gilbert Mathieu va dans le même sens et appelle en 1965 à mieux organiser les chantiers, en incitant les petites entreprises artisanales à se grouper, ainsi qu'à recourir systématiquement à la

préfabrication, qui stagne selon lui à 15 000 logements par an, soit 4 % des logements construits, alors que l'Angleterre en construit 10 % et l'URSS 80 % à Moscou grâce à 400 usines de préfabrication (Mathieu, 1965, p. 116-117). La question des coûts de construction s'est également toujours posée en termes d'organisation et de desserte du logement : *« pour abaisser les coûts, le ministère de l'équipement a autorisé par circulaire du 10 juin 1968 une réduction des prestations : le dernier niveau pourra ne plus être desservi directement par l'ascenseur, le séchoir et les WC pourront être incorporés à la salle d'eau, la table de préparation de la cuisine est supprimée et l'équipement électrique réduit. En outre, une autre circulaire du 10 juin avait autorisé la réduction à 7 m<sup>2</sup> de la surface minimale des pièces d'habitation dans les logements comportant au moins 4 pièces principales (au lieu de 9 m<sup>2</sup> comme le précisait un décret de 1955) »* (Houdeville, 1969, p 188-189).

Les désillusions qui émergent dans les années 1970 et 1980 liées à la vie dans les quartiers de grands ensembles ainsi qu'à l'industrialisation lourde du bâtiment, reposant sur une préfabrication presque totale qui ne s'imposa jamais vraiment, n'empêchent pas les élus et les spécialistes des questions d'habitat d'espérer maîtriser les coûts de construction afin de limiter le prix des logements neufs. On peut ainsi lire dans un rapport de Bloch-Lainé, réalisé en 1980 à l'adresse du ministre de l'environnement et du cadre de vie *« qu'il n'y aura pas de progrès de qualité dans l'habitat – il pourrait même y avoir régression – si on n'assure pas une maîtrise des coûts de construction. »* (Bloch-Lainé, 1980, p 114). Les propositions de ce rapport s'insèrent dans une période charnière entre la construction des derniers grands ensembles qui s'achève, la baisse massive de la construction de logements collectifs et enfin, la maison individuelle qui apparaît comme le modèle de logement préféré des français ainsi que le plus économique. Pour Bloch-Lainé, l'industrialisation apparaît comme la solution unique pour contenir les coûts. Il reconnaît que, de fait, dans l'habitat individuel, elle existe déjà largement avec l'achat de maisons sur catalogue. En matière d'habitat collectif, il insiste sur les erreurs du passé liées à l'usage trop fréquent d'éléments préfabriqués : *« il est sans doute nécessaire de mettre fin à la politique consistant à produire des immeubles où sont indissociablement liés une façon de construire (« systèmes constructifs »), des plans de cellules-types, et un mode d'assemblage répétitif des bâtiments entre eux »* (Bloch-Lainé, 1980, p. 115). Toutefois, aucune autre solution ne semble émerger autre que l'utilisation de modèles répétitifs afin de limiter les coups. Pour Bloch-Lainé, la seule solution, en demi-teinte, réside alors dans le fait d'encourager le dialogue et la collaboration dès l'amont des projets de promotion immobilière entre les architectes, les entreprises de construction et les maîtres d'ouvrage.

Plus d'un demi-siècle après le lancement de la construction des quartiers de grands ensembles, plus de trente ans après le rapport de Bloch-Lainé, la question des coûts de construction revient toujours régulièrement sur la table des discussions entre les concepteurs de logements et le législateur, tout le monde ou presque clamant que les coûts de construction sont en constante augmentation et qu'il faut remédier à cela si l'on souhaite construire beaucoup à un prix abordable. Nous avons pu nous en rendre compte dans les réunions de concertation avec les professionnels de l'immobilier organisées dans le cadre de la révision générale du PLU du Grand Lyon. Tous les participants avaient en tête la

question suivante : « de combien telle ou telle règle risque de faire augmenter les coûts de construction ? » Pour répondre à cette crainte, le Grand Lyon a affirmé qu'en matière de qualité technique et environnementale des bâtiments, il n'irait pas plus loin dans ses exigences que ce qu'impose déjà le Code de la construction et la réglementation thermique applicable nationalement. En revanche, les remarques ont été nombreuses sur les éléments induits par les politiques d'urbanisme et qui modifient les coûts de construction des opérations : réalisation ou non de commerces en rez-de-chaussée ; nombres de places de parking par logement et réalisation aérienne ou souterraine (ou en rez-de-chaussée) des stationnements ; traitement de la « cinquième façade » (c'est-à-dire le toit).

## **B. Evolution récente des coûts de construction**

Un travail commun de la FPI, de l'USH et de l'UMF (Union de maisons françaises) a chiffré que, pour une opération type de 40 logements de 55 m<sup>2</sup>, les fourchettes de prix et leurs évolutions depuis 2000 sont les suivantes :

- 950 à 1 200 € HT / m<sup>2</sup> habitable en 2000
- 1 200 à 1 400 € HT / m<sup>2</sup> habitable en 2005
- 1 600 à 1 800 € HT / m<sup>2</sup> habitable en 2000 (Tommasini, 2013, p. 16)

Pour expliquer ces augmentations, celle du prix des matières premières est un des facteurs explicatifs, mais les professionnels de l'immobilier et du bâtiment mettent surtout en cause les multiples réglementations qui pèsent sur les coûts de réalisation des bâtiments. Parmi ces règles, ce groupe de travail estime que :

- l'évolution de la réglementation thermique (RT 2000, RT 2005, puis RT 2012) a fait augmenter les coûts de construction de 8 % environ ;
- la loi accessibilité de 2005 a fait augmenter ces coûts de 5 % ;
- d'autres règles les ont fait augmenter entre 1 et 3 % depuis 2000 : réglementation acoustique de 2012, traitement de la pollution des sols et mises en décharge des terres polluées (2005), loi sur l'eau (2005), réglementation sismique (2012), normes sur les véhicules électriques et les locaux à vélos (2012) (Tommasini, 2013, p. 16 – 17).

Quant aux coûts de construction, Matthieu Gimat estime qu'ils « *sont sensiblement les mêmes pour les logements en accession à la propriété et les logements sociaux* » (Gimat, 2014, p. 9). En revanche, la maîtrise d'ouvrage par les bailleurs sociaux peut augmenter les délais de réalisation d'une opération de construction, car ces derniers, pour le choix du maître d'œuvre et des entreprises de constructions, sont tenus de respecter « *un ensemble de règlements qui jouent sur la façon dont ils font appel à leurs partenaires* » (Gimat, 2012, p. 42) :

	Organisme social	Promoteur immobilier
<b>Choix du maître d'œuvre</b>	Pouvoir adjudicateur soumis au Code des marchés publics	Choix libre
<b>Choix de l'entreprise de construction</b>	Consultation à l'échelle européenne	Choix libre
<b>Certification</b>	Varie selon les exigences des financeurs	Norme française (NF)
<b>Début de la construction</b>	Lorsque l'ensemble du financement est rassemblé	Lorsque l'opération est commercialisée à hauteur de 30 à 40 % selon les banques

**Figure 22 : Principales différences dans la conception par un promoteur immobilier et par un bailleur social d'une opération en maîtrise d'ouvrage directe (source : Gimat, 2012, p.42)**

Les bailleurs sociaux ont tenu à préciser en entretien que ces contraintes ne les empêchent pas d'avoir bien souvent été les précurseurs en matière de construction de bâtiments basse consommation et de qualité architecturale, en particulier car les aides versées par le Grand Lyon et par la Région sont conditionnées par l'atteinte d'un certain niveau de qualité environnementale du bâti (QEB)<sup>82</sup> :

Int : Le problème, c'est que ces 10 dernières années, non seulement les prix en valeur absolue ont augmenté, mais la qualité, l'exigence, le cahier des charges, a fortement augmenté.

RM : Du fait des diverses réglementations ?

Int : Réglementations... euh... RT 2012, la réglementation acoustique, mais également les référentiels locaux. C'est à dire que nous, dans le toujours plus... euh... ça fait 10 ans qu'on travaille avec des référentiels qui vont au delà des réglementations thermiques, référentiel de la région et référentiel du Grand Lyon. Donc on est dans le toujours plus. Donc aujourd'hui, on a des coûts de construction, lorsqu'on répond à ces référentiels, qui sont entre 1 600 et 1 700 €. Alors, y'a pas que ça, on a aussi l'architecture. Vous voyez la Confluence... Maintenant, quand on est moins que Confluence, c'est pas de l'architecture. Je veux dire, on a une surabondance, on est au top. (Bailleur social, entretien 6, OPH, 07/06/2012)

Le Grand Lyon a ainsi mis en place un « Référentiel habitat durable pour la qualité environnementale dans la construction de logements ». Sa version 2013 reprend les référentiels passés du Grand Lyon et est compatible avec le dispositif d'aides mis en place par le Conseil Régional à destination des bailleurs sociaux (constructions neuves et réhabilitations). Il s'applique non seulement à l'ensemble des réalisations de logements sociaux, mais aussi à toutes les opérations de logements réalisées sur des terrains communautaires ou dans les ZAC (Zones d'aménagement concertée) lancées à l'initiative du Grand Lyon.

<sup>82</sup> Ce référentiel (qui évolue régulièrement) est disponible sur les sites internet du Grand Lyon et de l'agence locale de l'énergie (ALE) de l'agglomération lyonnaise.

## Le poids des réglementations

Le Grand Lyon a tenu à dire en réunion de concertation avec les professionnels de l'immobilier qu'il « ne souhaite pas faire doublon [avec le RT 2012]. [...] D'ailleurs le Grand Lyon n'a jamais fait usage de la possibilité qu'il avait de délibérer pour imposer une certaine performance énergétique dans certains secteurs » (agent public territorial, Grand Lyon, lors de la Réunion de « concertation avec les professionnels de l'immobilier et de l'habitat », réunion 4, Grand Lyon, avril 2013). Il s'en tient donc au référentiel que nous venons de mentionner, qui ne s'applique, pour les promoteurs immobiliers, que sur les fonciers vendus par le Grand Lyon (les surcoûts sont donc à sa charge) et dans les ZAC mises en place à l'initiative du Grand Lyon. Si la question des réglementations thermiques de plus en plus exigeantes est souvent évoquée par les promoteurs immobiliers et par les bailleurs sociaux, ces derniers considèrent que la construction de logements de plus en plus sobres en consommations énergétiques est un mouvement normal d'évolution. En revanche, c'est surtout l'accumulation de normes qu'ils dénoncent, ce qu'ils font savoir régulièrement au niveau national, à commencer par le document publié en commun par l'USH, la FPI, la FFB – UCI, la CAPEB, l'UMF, la Fédération des EPL, le SNAL et l'UNTEC<sup>83</sup> en 2013 pour des « propositions d'adaptation ou de suppression des exigences réglementaires et normatives pour agir sur le coût de production des bâtiments d'habitation ». Un tel travail de lobbying porte ses fruits, puisque dans un discours du 9 janvier 2014, François Hollande a affirmé que dans le domaine de la construction de logements, « il nous faut simplifier les normes. Aujourd'hui, on compte 3 700 normes qui encadrent la construction d'une maison ou d'un immeuble ». « L'ensemble des normes seront révisées », avec pour objectif « de réduire de 10 % le coût d'un logement collectif d'ici à 5 ans » (François Hollande, discours du 9 janvier 2014 à Toulouse, rapporté par Localtis, 9 janvier 2014).

Ce message d'une surabondance croissante des réglementations en matière de construction est aussi largement partagé au niveau local par plusieurs agents publics territoriaux rencontrés :

L'autre gros soucis, là je... je prône pour la promotion, l'autre gros soucis c'est l'ensemble des normes qui leur tombe dessus. Parce que le PLU, s'en est une, mais y'a la RT 2012, y'a le phonique, y'a le sismique... Les bâtiments doivent résister à la sismologie à Lyon. Arrêtez vos conneries ! Y'a un moment c'est bon quoi !

La loi sur le handicap, que tous les logements soient adaptés aux handicapés. Ça fait quoi ? Ça fait que vous avez des logements, des T3 de 53 m<sup>2</sup>, alors qu'avant ils avaient 70. Et dans vos T3 de 53 m<sup>2</sup>, vous avez une chambre de 14 m<sup>2</sup>, une de 7, un séjour de 20, cuisine, une salle de bains de 5 et des chiottes de 3. C'est une aberration totale ! Et en plus ça ne prend en compte qu'un type de handicap, les gens qui sont en fauteuil. Et le mec qui est en fauteuil, la plupart du temps, quand il achète un appartement adapté, il fait tout péter parce que de toute façon ça ne va pas ! Parce qu'il va être gaucher et la barre elle va pas être au bon endroit pour les toilettes, etc, etc.

---

<sup>83</sup> C'est-à-dire l'Union sociale pour l'habitat, la Fédération des promoteurs immobiliers, la Fédération française du bâtiment – Union des constructeurs immobiliers, la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment, l'Union des maisons françaises, la Fédération des Etablissements publics locaux, le Syndicat national des aménageurs lotisseurs et l'Union nationale des économistes de la construction.

La signature d'un document rendu public par les huit organisations principales qui représentent le monde du bâtiment, de l'aménagement, de la promotion immobilière et du logement social est rare, ce qui lui confère un poids important.



Donc ça, que tous les logements soient... Et puis à quoi ça rime de faire des logements handicapés au 5ème étage ? Le jour où l'ascenseur il est en panne, il fait quoi ? C'est ridicule.

Donc là une fois de plus, plutôt qu'une norme, une règle à respecter pour tous, on ferait mieux de dire me semble-t-il aux promoteurs, de définir... c'est vrai que ce soit accessible à tout le monde, mais sachant que les gens qui sont en fauteuil ils sont pas légion non plus, c'est pas la majorité des handicaps. Ça veut dire qu'on passe sous silence les aveugles, on passe sous silence les psychotiques... enfin... tous les autres handicaps. On ne pense qu'aux gens en fauteuils, qui ne sont pas à tous les coins de rues. Je vais peut-être paraître méchant je suis désolé, vous en avez peut-être dans votre famille, vous allez peut-être devoir être en fauteuil et moi aussi, mais faut aussi pouvoir s'assumer. C'est à dire qu'il faut aussi pouvoir se dire, oui je suis handicapé... bah oui je vais pas pouvoir habiter au 5ème étage, je vais habiter au rez-de-chaussée. C'est pas non plus euh...

Parce que si on veut que tout le monde soit égaux... bah faut que tout le monde gagne 2 millions d'euros par mois ! Voilà. (Agent public territorial, commune, entretien 5, 13/04/2013)

Parmi les multiples règles qui influent sur les coûts de construction et auxquelles doivent se conformer les promoteurs de logements, nous voyons dans l'extrait précédent qu'une loi fait particulièrement l'objet d'attaques virulentes : la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées de 2005, souvent évoquée sous le nom de « loi Handicap ». Parmi ses nombreuses dispositions, cette loi impose que l'ensemble des logements neufs ou réhabilités soient accessibles aux personnes handicapées. C'est-à-dire que tous les logements et les parties communes des immeubles doivent permettre à tout habitant ou visiteur handicapé de circuler avec le maximum d'autonomie, qu'il soit en fauteuil roulant, qu'il ait des difficultés à se déplacer ou qu'il soit aveugle. Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas pour les propriétaires qui construisent pour leur propre usage (qui font donc de « l'auto-promotion »). Cet élément est très important car il signifie que les coûts de construction deviennent forcément plus onéreux pour un promoteur immobilier ou pour un bailleur social (qu'il construise des maisons individuelles ou des logements collectifs), que pour un particulier qui construit pour lui-même :

Int : Ce qui a fait augmenter en premier lieu [les coûts de construction], c'est le prix des matériaux. On peut rien y faire, c'est mondial, c'est vraiment le grand capital, c'est tout ce qu'on n'aime pas en France, et sur ce coup là on a raison.

Après, y'a toute la réglementation, y'a tous les délais. Bon la réglementation, la norme BBC ou autre c'est très bien, mais forcément... le norme handicapée ! Comme non-sens on n'a pas fait mieux ! J'ai pas dit qu'il en fallait pas, mais faire tous les appartements en handicapés, ça c'est un surcoût qui est énorme. (Promoteur immobilier, entretien 9, 24/02/2012)

Int : Je vais peut-être vous choquer, mais la réglementation handicapée est une grosse connerie. Mais vraiment une grosse connerie ! C'est du grand n'importe quoi ! A titre d'exemple, hier, on a une cliente qui nous achète à côté de Chambéry, qui a un enfant handicapé et qui est aidé par un bureau d'études handicapé, vraiment spécialisé pour reconfigurer son appartement. Ils sont en train de nous reconfigurer un appartement qui n'est pas aux normes handicapées. On leur dit, mais attendez, on n'est pas aux normes. On leur dit, mais oui, mais non... désolé... mais là ça fonctionnera pas.

Et là on sent vraiment un blocage de la part de nos clients, notamment, je prends au niveau des toilettes. Les toilettes qui font 1m60 de large, les clients disent, mais on n'en veut pas ! On n'en veut pas, on n'est pas des handicapés, on verra quand on le sera. Les clients nous disent, vous me mettez la cloison à un mètre ou 1m20, on n'a pas besoin d'un cloison à 1m60. Et là on leur dit, bah non, on ne peut pas.

Je sais pas, c'est pas politiquement correcte ce que je vous dit là, mais c'est la réalité à laquelle on est confronté. On a même eu un client dernièrement qui disait, moi je refuse de réceptionner mon appartement, je veux pas d'un appartement handicapé. On lui dit, mais monsieur, vous avez signé, vous avez signé des plans. Bon, il s'est rendu compte qu'il ne pouvait rien faire, mais... euh... ce qu'il faut savoir, on a le chiffre. On a 0,11 % de nos clients qui sont vraiment handicapés, et on fait 100 % de nos logements handicapés.

Et des architectes commencent à écrire en disant, cette réglementation elle est complètement ahurissante. Ca nous fait faire des logements qui ont des surfaces d'une salle de bain qui est aussi grande que la cuisine dans les petits logements. (Promoteur immobilier, entretien 10, 24/02/2012)

De plus, selon les promoteurs de logements, non seulement cette loi fait largement augmenter les coûts de construction, mais elle les oblige également à réaliser des formes d'appartements qui ne correspondent pas forcément aux aspirations des habitants, notamment en ce qui concerne l'ouverture de la cuisine sur le salon et la réunion des toilettes et de la salle de bain dans une seule et même pièce (voir chapitre 1).

### Coûts de construction... et de déconstruction

La qualité physique d'un sol, la topographie d'un terrain, son usage actuel et l'usage qui est fait des terrains voisins sont des éléments susceptibles d'engendrer des coûts élevés de terrassement, de dépollution, de déconstruction, de relogement, de désamiantage, de reprise d'ouvrages voisins en sous-œuvre, etc. Pour un promoteur de logements, il est indispensable de prendre en compte l'ensemble de ces coûts dans l'établissement d'un bilan prévisionnel d'opération :

RM : Est-ce que cela change l'approche de travailler sur des terrains déjà urbanisés ?

Int : Ca change l'approche parce qu'il y a des coûts de dépollution, des coûts de désamiantage, donc en fonction il faut qu'on sache. C'est à dire que quand on chiffre le coût d'un terrain il faut savoir le coût de la démolition et de la dépollution, parce que ça fait partie du prix du foncier quelque part, parce que le prix de construction c'est autre chose, et le prix de vente, et la marge. On connaît tout ça. Donc l'aléa il est sur le foncier.

Donc on fait attention, mais ce qu'on regarde avant tout, c'est, est-ce qu'on peut faire notre métier ? Est-ce que c'est constructible ? Si c'est constructible, après on s'interroge. Si on a un doute, on travaille suffisamment en partenariat avec nos boîtes pour emmener un spécialiste de la pollution, un spécialiste de la démolition pour qu'il nous fasse la visite des locaux et un pré-chiffrage. Mais normalement on est capable de la faire.

Mais bien sûr dans l'approche du foncier c'est primordial. Le prix de la démolition quelque part dans ma tête, elle est retirée dans la négociation foncière. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

Cet extrait nous montre que la question de la « qualité » du terrain est importante et que les coûts de construction et de déconstruction sont différents selon que l'opération se situe sur un terrain déjà urbanisé ou non, mais il nous montre également que ces paramètres sont totalement intégrés dans

l'esprit des promoteurs immobiliers. Ces derniers ont les capacités de les intégrer dès le départ dans leur bilan d'opération avec une relative précision. Au final, il s'agit d'une incertitude relativement bien maîtrisée (il reste toutefois nécessaire d'avoir les ressources humaines suffisantes pour évaluer précisément l'ensemble de ces coûts. Les « mauvaises surprises » pour un promoteur sont toujours possibles) : si le montant de ces travaux engendre un résultat de compte-à-rebours négatif, le promoteur abandonne le projet, sauf si la collectivité le subventionne ou prend elle-même en charge tout ou partie des travaux préalables au démarrage de l'opération immobilière. Le choix de faire l'opération ou non n'est alors plus purement financier, mais politique. Il s'agit alors de savoir si la collectivité publique est prête à faire un effort financier pour développer des logements (ou d'autres produits immobiliers) à tel endroit et à tel moment. C'est ce que le Grand Lyon a par exemple décidé de faire au quartier de la Confluence, sur le site d'une ancienne zone portuaire et industrielle en partie très polluée.

### **C. Différentes valorisations possibles d'un terrain**

La réalisation d'une opération immobilière n'est pas le seul mode de valorisation possible du foncier pour un propriétaire. Les promoteurs immobiliers l'ont rappelé lors de la concertation avec le Grand Lyon :

Il convient de prendre acte de ce qu'une partie significative des fonciers de petite taille potentiellement constructibles situés en secteur urbain dense peuvent dans les faits être rendus économiquement inconstructibles si les règles du PLU sont trop contraignantes. En effet, ces fonciers peuvent souvent également faire l'objet de mise en copropriété, changement total ou partiel de destination ou encore d'addition de constructions, soit différentes formes de valorisation qui peuvent s'avérer financièrement aussi intéressantes pour les propriétaires car n'étant pas impactées par les obligations environnementales ou de mixité sociale. Ces solutions sont aussi plus rapides à mettre en œuvre et moins risquées qu'une opération de démolition-reconstruction. (Envoi préliminaire à réunion de « concertation avec les professionnels de l'immobilier et de l'habitat », FPI-UCI, janvier 2013)

Ainsi, la libération de terrains déjà occupés, puis la construction d'un nouvel immeuble n'est pas toujours plus rentable que de maintenir totalement ou partiellement l'usage actuel d'un terrain. Lorsque le terrain est dénué de toute construction, les frais pour le libérer sont généralement peu élevés (faibles coûts de déconstruction, peu de logements à acheter, donc de ressources financières à mobiliser, mais aussi de propriétaires à convaincre de vendre). Ce montant non dépensé peut alors être proposé au(x) propriétaire(s) foncier(s). Ainsi, paradoxalement, plus la valeur d'usage actuel d'un terrain est élevée, plus le montant financier qu'un promoteur immobilier peut proposer à son propriétaire est faible. Si ce montant est inférieur à ce que proposent d'autres acheteurs non promoteurs, souhaitant acheter le terrain pour l'utiliser dans son usage actuel, alors aucune dynamique de promotion immobilière ne s'enclenche et le bien reste « hors marché » pour la promotion immobilière. C'est par exemple le cas de la plupart des immeubles collectifs existants (l'achat de l'ensemble des appartements, donc le relogement des occupants actuels, coûterait bien trop cher au promoteur), ou aussi de territoires dans lesquels des acquéreurs sont prêts à mobiliser encore plus de fonds que les promoteurs afin d'accéder à un environnement particulier. Ces derniers

achètent alors bien souvent une homogénéité sociale doublée d'un cadre de vie attractif (proximité du littoral, de zones boisées, exposition sud dans les zones vallonnées, etc.) et valorisé (traitement paysagé par les occupants des lieux). C'est pour cette raison que le compte-à-rebours est avant tout un outil d'aide à la décision (chapitre 1.1) et une base à la négociation avec les propriétaires fonciers, non pas un outil d'évaluation de la valeur vénale des biens.

Ces éléments ne signifient pas pour autant que la construction de logements neufs est aisée dans les quartiers où les valeurs d'usage actuel du foncier sont faibles. En effet, bien souvent, ces quartiers attirent peu de personnes prêtes à investir pour en changer l'usage (c'est le cas par exemple dans beaucoup de quartiers de grands ensembles). Dans ce cas, les clients ne sont bien souvent pas prêts à payer un prix d'acquisition d'un logement neuf qui couvre l'ensemble des frais de réalisation. Ainsi, plus les coûts de construction augmentent, plus les opportunités financièrement viables de construire des logements neufs diminuent, à moins d'une hausse des prix immobiliers (ou d'une aide de la l'autorité publique). Exprimé dans les termes de la promotion immobilière, cela signifie que :

Il importe de ne pas perdre de vue que chaque nouvelle règle a des incidences économiques, et que face aux exigences de qualité il y a aussi des objectifs de quantité de production de logements abordables. (Promoteur immobilier, lors d'une réunion de « concertation avec les professionnels de l'immobilier et de l'habitat », réunion 6, Grand Lyon, juin 2013)

Le problème de construire aujourd'hui c'est qu'avec les nouvelles normes, les BBC... ça coûte très cher. Si on s'écarte du pouvoir d'achat, du bassin d'emplois, on peut plus financer du tout. C'est à dire que demain on me demande d'aller euh... dès qu'on s'écarte de 30 bornes... Nous aujourd'hui, pour vous donner un ordre d'idée, notre prix de revient, hors marge, si on nous donne le terrain, c'est entre 2 200 et 2 400 €/m<sup>2</sup> habitable. Ce qui sont même pas les prix du marché aujourd'hui dès qu'on s'écarte de 30 bornes d'une agglomération. Un, on nous donne pas le terrain. Et deux, on est aussi là pour gagner de l'argent, donc on fait des marges de l'ordre de 8 %, et qui sont des marges de risque, où on peut éventuellement perdre de l'argent quand ça se retourne. Donc aujourd'hui les marchés à 2 200, 2 400, 2 600 € ne nous intéressent pas, parce qu'on n'est pas capable de faire notre métier dessus. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012, 13'09)

Ainsi, plus les prix immobiliers dans le neuf sont élevés (valeur d'usage futur élevé), plus les promoteurs immobiliers sont en capacité de supporter des coûts de construction élevés. Cette donnée est majeure, car elle signifie aussi que plus les prix immobiliers sont élevés, plus la collectivité peut se permettre d'être exigeante avec les promoteurs immobiliers (non seulement sur le plan constructif, mais aussi sur la qualité architecturale des projets, sur leur intégration paysagère, sur la prise en charge des coûts de création et de raccordement aux réseaux, de réalisation de logements sociaux, etc.). C'est pourquoi l'Etat et les collectivités territoriales investissent beaucoup d'argent pour valoriser (ou revaloriser) certains quartiers. L'objectif est d'y attirer ou d'y ré-attirer des acquéreurs, donc de faire augmenter les prix immobiliers, donc d'augmenter la ressource clientèle des promoteurs, donc de permettre la construction de logements neufs aux normes de construction actuelles.

L'ensemble de ces éléments peut-être résumé comme suit :

	Valeur d'usage actuel faible	Valeur d'usage actuel élevée
Valeur d'usage futur faible ou inférieure à l'usage actuel	« Hors marché » : aides publiques indispensables pour lancer une dynamique de promotion	Conditions financières réunies pour lancer une opération immobilière (les prix immobiliers élevés dans l'ancien laissent supposer une mobilisation facile de la ressource clientèle dans le neuf), mais qui sont bloquées par les prix pratiqués par les acquéreurs qui souhaitent maintenir l'usage des terrains en l'état actuel des choses.
Valeur d'usage futur élevée	Conditions financières idéales pour lancer une opération de promotion immobilière (sous condition d'acceptation politique : partie 2 de la thèse). Les promoteurs possèdent un maximum d'autonomie que la collectivité peut mettre à profit.	Opérations immobilières possibles à condition que, suite à l'évaluation par compte-à-rebours, le montant proposé au propriétaire foncier soit supérieur à ce qu'il peut en tirer s'il le vend à un autre acquéreur, qui laissera le terrain en l'état. Une baisse des coûts de construction ou une hausse des prix de sortie des logements neufs peut permettre cela.

**Figure 23 : Influence des valeurs d'usage actuel et futur sur les capacités financières d'un promoteur immobilier à lancer une opération immobilière (réalisation : auteur)**

## D. Des coûts de construction pluriels selon la densité

Au-delà des évolutions conjoncturelles, les coûts de construction (prix pratiqués par les entreprises de construction, coût du travail, coût des matériaux) ne sont pas identiques selon le mode constructif choisi et selon le niveau de densité. Contrairement à une intuition qui voudrait que la construction d'un maximum de logements dans une seule et même opération permet de réaliser des économies d'échelle sur les travaux, il apparaît que les coûts techniques de la construction augmentent avec la densité. *« Cette croyance provient de l'intuition que l'entassement de surfaces, plutôt que leur étalement, doit bien permettre d'économiser quelques matériaux, comme le linéaire de murs, de tuyaux ou la surface des tuiles de toiture, par exemple. Mais, en réalité, les quelques matériaux économisés sont contrebalancés par les surcoûts d'une réalisation plus complexe, soumise à davantage de normes, mobilisant davantage d'ingénierie et de moyens financiers et commerciaux. Ainsi, sur une même parcelle, la variation du gabarit d'une construction peut faire varier le coût de revient hors foncier du mètre carré habitable du simple au double, de 900 euros HT pour une maison individuelle à 1 800 euros pour un immeuble collectif »* (Castel, 2013 (a)).

Cette augmentation des coûts avec la densité s'explique notamment par les normes d'accessibilité (elles ne s'appliquent pas aux habitations construites pour son propre usage), aux normes de sécurité

(vérification des entrées et sorties de chantier, gardiennage, généralisation de la vidéosurveillance...), de parkings (voitures et locaux à vélos), de connexion à la fibre optique, de traitement et d'essais acoustiques, qui ne s'imposent pas (ou de manière moindre) pour les maisons individuelles. Ainsi, selon le bureau d'étude Adéquation, « *un parking en sous-sol alourdit en général le prix de vente du mètre carré habitable de 200 €. Pour un T3 de 65 m<sup>2</sup>, cela représente 13 000 €, ce qui est loin d'être neutre par rapport aux seuils de solvabilité des ménages* » (Adéquation, 2012, p 26). Puisque « *les coûts liés à la présence de parkings souterrains, indispensables en zone dense, viennent annihiler assez vite la possibilité d'amortir des dépenses de construction sur plus de m<sup>2</sup> à commercialiser* » (Bouteille, 2008, p 10)., les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux demandent régulièrement la possibilité de diminuer le nombre de places de parking par logement imposé dans les règles de droit des sols, particulièrement dans les zones à proximité des pôles principaux de transport. Ce fut le cas lors des réunions de concertation avec les professionnels de l'immobilier dans le cadre de la révision du PLUH auxquelles nous avons assisté.

Pour illustrer plus concrètement les conséquences de la hausse des coûts de construction avec la densité, Laurent Escobar donnait cet exemple en 2011 : « *prenons une typologie classique, 50 % de locatif investisseur et 50 % d'accession, une SHON moyenne de 70 m<sup>2</sup> par logement. En R+7 avec deux niveaux de parking en sous-sol, les coûts de construction sont d'au moins 1 475 € HT/m<sup>2</sup> SHON. La charge foncière ne doit pas dépasser 70 € HT pour sortir à 2 600 € TTC / m<sup>2</sup> habitable hors parking en TVA 19,6 %. C'est difficile à faire rentrer dans un bilan d'aménagement. Réduire le produit à R+4 ou R+5 avec 1,5 niveau de parking fait tomber le coût de construction à 1 425 € HT et permet d'absorber une charge foncière de 110 €. Ensuite, si l'on décide d'agir sur d'autres paramètres, comme de ne plus faire qu'un seul niveau de parking, de faire non plus 50 % mais 80 % d'accession avec une SHON moyenne non plus de 70 m<sup>2</sup> mais de 82 m<sup>2</sup>, on fait tomber le coût de construction de 200 €. Le programme peut désormais absorber une charge de l'ordre de 300 € pour le même prix de sortie* » (Escobar, cité dans, Adéquation, 2011, p 25 - 26).

Notons toutefois que les coûts de construction n'augmentent pas de façon linéaire avec l'augmentation de la densité. La hausse des coûts se fait plutôt par « paliers ». Une fois qu'un promoteur est dans un mode constructif (individuel, intermédiaire, collectif), il devient même intéressant de densifier au maximum afin de faire baisser ces coûts de construction rapportés au mètre carré<sup>84</sup> :

---

<sup>84</sup> Il y a toutefois une limite pour les immeubles de très grande hauteur, qui sont très chers à réaliser. Ils ne contiennent toutefois que très rarement des logements, sauf dans des marchés immobiliers d'exception, comme par exemple pour la réalisation de la tour Odéon en plein cœur de Monaco où 70 logements sont en vente et proposent « *l'opportunité unique de vivre au cœur du luxe suprême* » (texte en ouverture du site internet de présentation du projet. URL : [www.odeon.mc](http://www.odeon.mc), consulté le 8 septembre 2014).

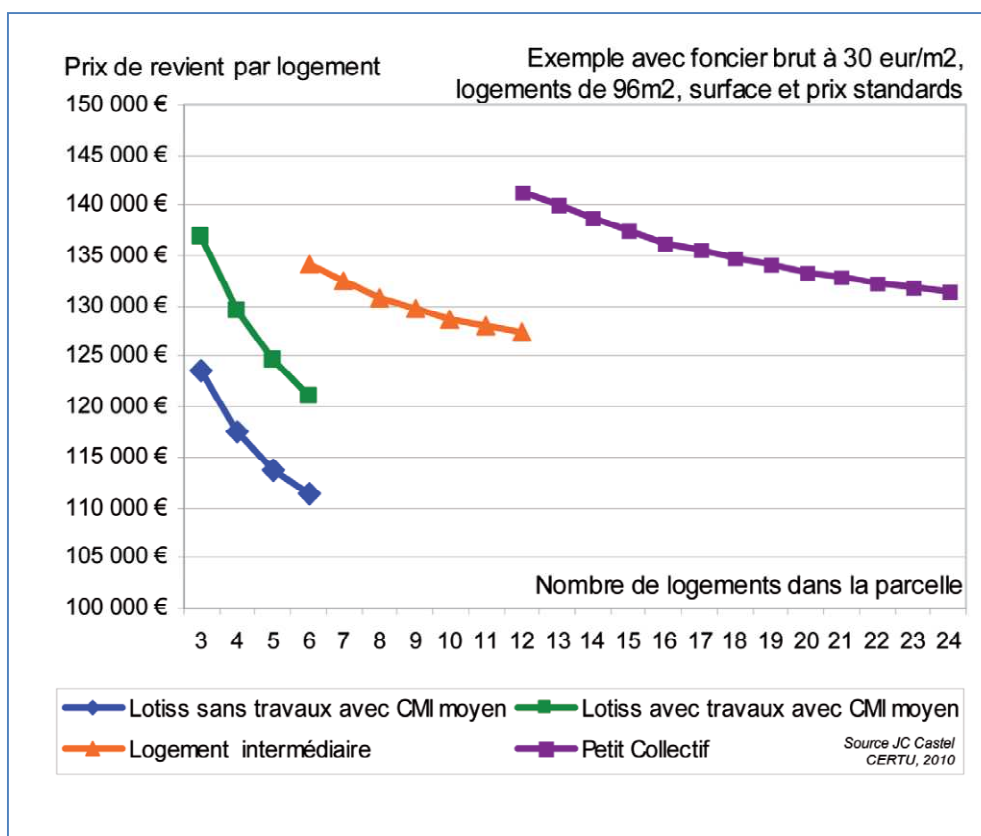


Figure 24 : Paliers d'augmentation des coûts de construction par modes constructifs (source : Castel, Jardinier, 2011, p. 14) (CMI : Constructeur de maisons individuelles)

Ce tableau montre que les promoteurs ont intérêt à densifier « *tant que le rendement reste croissant par rapport au prix de vente prévu* » (Castel, 2013 (a)). Autrement dit, construire plus de logements permet de vendre plus de surface de plancher, donc permet également d'augmenter le chiffre d'affaire des opérations. De ce point de vue, il est donc préférable de densifier au maximum. Néanmoins, il faut que cette augmentation du chiffre d'affaire, pour chaque mètre carré supplémentaire, rapporte plus d'argent qu'il n'en coûte. « *Le constructeur a donc intérêt à s'arrêter avant de franchir un palier de coûts fixes* » (Castel, 2013 (a)). Il existe donc un « optimum de densité », soit un niveau de densification qui permet de mobiliser au maximum la ressource clientèle, sans pour autant engendrer trop de contraintes dans la mobilisation de la ressource « construction ». Cet optimum est le niveau de densité qui permet d'offrir le prix foncier maximum.

Nous verrons dans la seconde partie de ce travail l'importance majeure de ce constat. En effet, puisqu'il existe un « optimum de densité », cela signifie que même si les droits à bâtir, qui dépendent du règlement du PLU, sont supérieurs à cet optimum, les promoteurs de logements n'ont alors parfois aucun intérêt financier de construire au niveau de densité autorisé. Autrement dit, si la mobilisation de la ressource clientèle à des prix assez élevés ne permet pas aux promoteurs de supporter des coûts de construction élevés, alors ils ne feront pas d'opérations telles que le PLU les y autorisent. C'est par exemple ce qu'il se passe dans l'agglomération stéphanoise :

Le bon exemple de ça, c'est le marché stéphanois. On s'était intéressé au marché stéphanois, qui pouvait être très offreur en terrains. Le marché stéphanois, c'est-à-dire, aujourd'hui, grosso mode quand on achète un terrain, si vous

nous donnez le terrain, on va vendre à 2 500 €, donc quand vous avez un marché de l'ancien qui est en dessous des 2 000 €, vous voyez... (Promoteur immobilier, entretien 12, 21/03/2012)

Dans les marchés aux prix immobiliers peu élevés, les promoteurs immobiliers qui ne construisent que du logement collectif sont alors absents de ces communes (cas de Saint-Etienne, qui peine à faire venir des promoteurs immobiliers pour renouveler son parc de logements). Si la disponibilité foncière et la volonté communale le permettent, ces promoteurs sont alors remplacés par d'autres promoteurs immobiliers ou par des aménageurs – lotisseurs qui réalisent des opérations groupées de maisons individuelles, ces derniers finissant eux-mêmes par être remplacés par des particuliers dans les marchés les moins tendus. « *C'est ce qui explique pourquoi la production a tendance à se segmenter en types de construction : maison individuelle isolée de plain-pied, maison isolée à étages, maisons accolées en bande, petit collectif sans sous-sol, collectif avec un, puis deux niveaux de sous-sols* » (Castel, 2013 (a)). Là où l'optimum de densité tombe par exemple sur la maison isolée à étages, le secteur est alors considéré comme « hors marché » pour la promotion de maisons en bande et de collectif. Là où il est le plus rentable de réaliser des maisons en bande, le secteur est « hors marché » pour la promotion de logements collectifs, et ainsi de suite. Autrement dit, plus la valeur d'usage futur est élevée (donc plus les prix immobiliers et, par répercussion, les prix fonciers, sont élevés), plus l'usage qui est fait du terrain tend vers un mode constructif dense. A l'inverse, plus l'on s'éloigne des zones de marché tendu (moins les prix sont élevés), plus le mode constructif tend vers la maison individuelle.

Ainsi, si une collectivité souhaite densifier en réalisant du petit collectif dans certaines zones périurbaines où l'optimum de densité est la maison individuelle, elle n'a alors pas d'autres solutions que de prendre elle-même en charge le surcoût induit. Autrement dit, elle doit y subventionner la densification (entendu comme le « renouvellement urbain »). A l'inverse, si les droits à bâtir sont inférieurs à l'optimum de densité, cela signifie que la collectivité a des cartes en main pour imposer la qualité urbaine qu'elle souhaite et pour faire prendre en charge les coûts liés à cette qualité aux promoteurs eux-mêmes. Ces éléments signifient également que même si les coûts de construction ne constituent pas une incertitude majeure à gérer pour les promoteurs de logements (car ils sont relativement prévisibles à l'échelle temporelle d'une opération), leur montant est susceptible de bloquer toute dynamique de promotion dans un mode constructif particulier (collectif, intermédiaire, individuel). Signalons toutefois que plusieurs auteurs mettent en avant que ce raisonnement connaît une limite majeure, qui engendre des effets néfastes (sur la mixité sociale, l'artificialisation des sols, le réchauffement climatique, etc.) : il ne prend en compte que les coûts de construction induits par la réalisation de l'opération immobilière en elle-même. Il pousse donc à un usage optimal de l'espace du point de vue du promoteur de l'opération (qu'il soit un promoteur immobilier ou un particulier), non pas du point de vue de l'ensemble des usagers actuels et futurs de l'espace. Certains chercheurs et politiques cherchent donc à promouvoir le développement d'une réflexion non pas en coûts par opération, mais en « coût global ».



## E. La question des coûts globaux

De plus en plus de chercheurs, de professionnels de l'urbanisme et de politiques promeuvent l'approche en « coût global » des bâtiments et des projets d'aménagement. Le principe de base partagé par ces approches est la prise en compte non seulement des coûts de construction et des autres frais que les promoteurs intègrent dans leur bilan d'opération, mais également des coûts d'exploitation et de maintenance des biens construits. Ces différents coûts peuvent être très importants à l'échelle du cycle de vie d'un bâtiment. Dans l'immobilier de bureau, la maintenance et l'exploitation du bâtiment sont estimées à 75 % des coûts sur son cycle de vie. Dans l'immobilier résidentiel, les coûts engendrés par un bâtiment durant tout son cycle de vie sont encore plus conséquents car la part de l'énergie et de l'eau dans les charges annuelles sont plus grandes que dans un bâtiment tertiaire (Charlot-Valdieu, Outrequin, 2013, p. 22-23). Les bailleurs sociaux raisonnent déjà de la sorte car ils restent ensuite gestionnaires du bien construit :

Admettons qu'il n'y ait pas eu ce problème, ce défaut technique. C'était un problème d'évacuation des eaux usées, avec une pompe de relevage. La promotion accepte cette solution là. Vous voyez, voilà une des différences entre promoteur et puis le gestionnaire. Vous êtes sur un terrain qui est en pente le long de la voirie, qui fait que les immeubles du bas vont être sous le niveau de voirie, donc faut relever les eaux usées. Il faut une pompe de relevage. Nous en termes de gestion, on sait que ça, si la pompe tombe en panne, vous avez les eaux vannes, les eaux usées, c'est la catastrophe, donc on préfère ne pas faire l'opération plutôt que de prendre un risque pareil. Alors que la promotion, elle, elle aura vendue, et elle ne sera plus concernée par le problème, donc elle fait l'opération. (Bailleur social, entretien 1, 30/03/2012)

Notons que cette vision plus « globale » des coûts induits par la promotion d'une opération de logements pour les bailleurs sociaux par rapport aux promoteurs immobiliers se traduit par des cahiers des charges de construction des bâtiments un peu différents entre ces deux acteurs. Ainsi, une acculturation a été nécessaire entre promoteurs immobiliers et bailleurs lors des premières ventes en VEFA dans le cadre des Secteurs de mixité social.

Certaines approches vont encore plus loin en tentant également d'intégrer à l'ensemble des coûts induits par la durée de vie d'un bâtiment l'ensemble des impacts engendrés par sa construction et par l'installation de nouveaux résidents et usagers dans un espace particulier (les économistes parlent d'externalités positives et négatives) : impacts sur le nombre de déplacements motorisés, sur l'imperméabilisation des sols, sur les réseaux urbains, sur les services de proximité à créer, sur la biodiversité, sur la pollution atmosphérique, sur le réchauffement climatique global, sur la création d'îlots de chaleur urbains, sur la qualité de vie des habitants, etc.

Tous ces coûts (et sur certains points, ces bénéfices) ont pour point commun de ne pas être intégrés dans les plans de financement des promoteurs de logement, qu'ils soient promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux ou particuliers. Aucun promoteur immobilier ne rétorque à un acheteur que le prix de son logement est majoré parce qu'il contribue à augmenter la congestion routière, parce qu'il a contribué à détruire un verger, ou encore parce que son installation dans ce quartier oblige la

municipalité à ouvrir une classe d'école supplémentaire. L'acquéreur d'un logement intègre bien la valeur de son environnement social, paysagé et naturel immédiat lorsqu'il s'installe quelque part, mais il ne prend nullement en compte l'ensemble des coûts et bénéfices financiers, environnementaux et sociaux induits par son achat. La grande majorité de ces dépenses est donc prise en charge par la collectivité publique.

L'objectif des personnes qui promeuvent l'approche en coût global est de monétariser tous ces coûts et bénéfices à moyens et longs termes. Ainsi, un acquéreur de logement paierait non seulement pour l'ensemble des éléments intégrés par le promoteur dans son bilan d'opération (coûts de construction, frais financiers, achat du foncier, marge du promoteur...), mais aussi pour les coûts et bénéfices sociaux et environnementaux de son choix de localisation. Si l'approche peut paraître séduisante, plusieurs éléments limitent son application. Premièrement, au niveau politique, les débats sur la prise en charge des coûts globaux par les acheteurs rejoignent ceux portant sur le principe pollueur – payeur. Si cela permet de faire prendre conscience aux individus des conséquences de leurs actes et de les faire payer pour cela, cela signifie aussi, d'une part, que les personnes qui en ont les moyens peuvent continuer à avoir le même mode de vie, et d'autre part, que le financement de l'aménagement de l'espace ne repose alors plus sur la collectivité publique, donc sur l'impôt (sensés favoriser une équité entre citoyens) et sur l'endettement public (qui permet une solidarité financière intergénérationnelle), mais sur chacun des usagers. Il y a donc un glissement d'une manière de gérer collectivement les problèmes vers une manière de les gérer individuellement. Il s'agit d'un changement majeur de principe de vie en société. D'un monde où le principe d'égalité est mis au premier plan (tout le monde paye l'impôt selon ses moyens, en échange, la collectivité publique fournit des « services publics » destinés à tous sans conditions de ressources, ou sous conditions de ressources minimisées), l'approche « pollueur – payeur » met le principe de liberté au premier plan (chacun est libre de faire ce qui lui plaît tant qu'il paye pour les conséquences de ses actes). Deuxièmement, sur le plan purement technique, aucune méthode de calcul n'est capable d'estimer avec précision l'ensemble des coûts induits par tel ou tel choix de construction et d'implantation. Par ailleurs, les débats peuvent être sans fin sur le fait de savoir s'il est préférable pour l'environnement et la cohérence sociale d'avoir dans le milieu périurbain des cultures agricoles intensives aux sols quasiment morts du fait de l'utilisation massive de pesticides, ou bien s'il est préférable de développer des zones pavillonnaires qui certes, augmentent les déplacements automobiles, mais introduisent également de nombreux jardins individuels. Autrement dit, tout n'est pas « monétarisable ».

Dans la suite de ce travail, nous laissons de côté cette question du coût global pour n'aborder que la question des coûts telle qu'elle est prise en compte par les acteurs des dynamiques de promotion immobilière au moment de la réalisation des opérations de logements neufs, à savoir les coûts liés aux études, à la déconstruction de l'existant, à l'éventuelle dépollution des sols, à l'aménagement des terrains, à la construction des nouveaux bâtiments, aux frais financiers et aux diverses taxes à payer.

### **3.2. Interactions entre promoteurs et entreprises de construction**

Notons que selon une enquête de la Fédération des promoteurs immobiliers, un tiers des promoteurs immobiliers assure en interne la mobilisation des multiples corps d'état nécessaires à la construction d'un immeuble. Les deux autres tiers prennent une « entreprise générale » (FPI, 2010, p. 117), qui elle-même exerce souvent un ou plusieurs métiers de la construction et qui prend la responsabilité globale de l'ouvrage. Entre les entreprises de construction et le promoteur, le rapport de force est en faveur du promoteur immobilier puisque c'est ce dernier qui détient le carnet de commande et lance les appels d'offre qui permettent aux entreprises du bâtiment de « faire tourner » leur activité :

On fait un appel d'offre, on consulte différentes entreprises. On les connaît plus ou moins (les entreprises de construction) puisque ça fait maintenant plusieurs années qu'on est sur la région. On les connaît, et on essaie quand même de donner des chantiers plus ou moins, à plusieurs entreprises, c'est jamais la même quoi. Et en fonction de ça, en fonction de l'appel d'offre, on essaie de privilégier soit l'une soit l'autre de manière à pouvoir, en fonction de nos opérations, avoir un panel d'entreprises, pas toujours les mêmes quoi. (Promoteur immobilier, entretien 2, 26/01/2012)

Nous voyons dans cet extrait que le promoteur est en position de force, c'est lui qui est en capacité de choisir l'une ou l'autre des entreprises de construction. Cela ne signifie pas pour autant que les relations entre les promoteurs immobiliers et les entreprises de construction sont figées :

Il y a les coûts de construction et des matériaux qui augmentent tous les ans ça c'est indéniable, on n'a pas le choix. Et ce qui s'est passé c'est qu'après, à un moment donné, les entreprises étaient tellement surchargées de travail que après elles faisaient le prix qu'elles voulaient aussi. Donc à un moment donné ça a fait augmenter les coûts de construction. Après par contre c'est l'inverse, on se retrouve avec des prix qui commencent à baisser, parce qu'il y a raréfaction des programmes immobiliers moi je trouve. (Promoteur immobilier, entretien 2, 26/01/2012)

Comme dans tout système, les acteurs qui sont en mesure d'apporter une solution sur une zone d'incertitude (en l'occurrence l'incertitude face aux capacités des autres entreprises de construction à répondre à la demande) voient leur pouvoir augmenter. Cela se répercute sur les prix<sup>85</sup> :

RM : Est-ce que les baisses des prix fonciers et des coûts de construction se ressentent rapidement ?

Int : Alors, les fonciers, ça baisse un peu plus doucement, et les travaux un peu plus rapidement. C'est pas compliqué, c'est que le foncier... il y a un propriétaire foncier... euh... il a son bien, il est là, il va pas le brader, il attend. Alors que le chef d'entreprise, il a ses ouvriers, il a ses salaires, ses charges, il faut qu'il ramène du carnet de commande, donc lui... il est plus réactif. (Bailleur social, entretien 6, OPH, 07/06/2012)

Néanmoins, la variation des prix de construction due aux baisses des prix pratiqués par les entreprises de construction lors des périodes dites de « crise immobilière », ne constitue pas un

---

<sup>85</sup> La Fédération française du bâtiment insiste pour bien prendre en compte la différence entre les coûts de construction et les prix de construction. Le premier inclut les salaires et charges, les matériaux et les frais d'assurance. Le second comprend les coûts de construction et la marge des entreprises de construction.

facteur susceptible de redonner beaucoup d'autonomie aux promoteurs immobiliers, donc de relancer la production immobilière. Tout d'abord, l'élément premier pour un promoteur immobilier reste de mobiliser la ressource clientèle. Ensuite, si la production de logements ré-augmente, les prix pratiqués par les entreprises de construction ré-augmentent également. Ceci est d'autant plus vrai qu'un entrepreneur attend généralement plus de temps pour créer ou recréer un poste que pour le détruire en cas de période difficile. Afin de maintenir des prix les plus stables possibles, à qualité constante, les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux établissent le plus possible des relations de confiance avec les entreprises avec lesquelles ils ont l'habitude de travailler. C'est d'autant plus vrai que la défection d'une entreprise lors d'un chantier constitue une contrainte majeure à supporter pour un promoteur immobilier, elle est susceptible d'engendrer des surcoûts très importants. En revanche, puisque la production de logements en maîtrise d'ouvrage par les bailleurs sociaux n'est pas soumise aux mêmes cycles que la production de logements libres, ces derniers sont susceptibles de bénéficier des périodes de baisse générale de la production de logements pour retrouver des marges de manœuvre par rapport aux entreprises de construction, donc pour augmenter leur production :

RM : Est-ce que les coûts de construction sont un poste de dépenses sur lequel il est possible de jouer ? Avez-vous de la marge de manœuvre ?

Int : Alors là, c'est compliqué de répondre à votre question parce que on sent... enfin nous on a l'impression... d'avoir de moins en moins de marges de manœuvre dans la mesure où les réglementations de tous types, créant un empilement tel de contraintes et d'exigences, qu'on fait des produits de plus en plus complexes et de plus en plus chers à produire. Euh... bon... ça c'est un aspect des choses. Donc on n'a pas tant de souplesse que ça sur ce volet là.

Après, bah nous, on est dans le cadre de la réglementation applicable aux organismes bailleurs sociaux, donc on met en concurrence, néanmoins, ça n'empêche pas de négocier avec les entreprises. Donc on a dans nos appels d'offre, on a régulièrement des phases de négociation.

RM : Vous constatez des différences selon les périodes...

Int : Sur les prix ? A bah bien sûr, oui oui oui, y'a des périodes. Mais après, au cours d'une même année, vous pouvez avoir des périodes où c'est assez opportun parce que les maçons n'ont plus beaucoup de boulot... On nous a appelé hier, y'a un maçon qui nous a dit, oh là là, en ce moment, comme c'est un peu... un peu dans la période attentiste, y'a des opérations qui se décalent dans le temps, donc il se trouve qu'ils ont des trous dans leur planning, 2008 - 2009 c'était exactement la même chose. Bon ben y'en a un qui nous a appelé hier en nous disant, bon bah, là si vous avez un chantier qui démarre en septembre, je suis prêt à faire un prix intéressant, qu'est ce que vous allez lancer en consultation ? Bon ben, on lui donne le nom des opérations, et puis on verra bien s'il est réellement moins disant. Voilà, ça se passe comme ça.

Mais... des entreprises qu'on connaît, bien sûr qu'il y en a avec qui on aime travailler et d'autres moins, mais ça reste... de toute façon, tout passe par la mise en concurrence. Donc après, s'il nous fait la meilleure offre, ben on travaillera avec lui. (Bailleur social, entretien 3, ESH, 26/04/2012)

Int : Nous on est bien quand y'a la crise. Le logement social il est bien quand on est dans le creux. Car dans le creux il n'y a plus d'activité, c'est là qu'on a les meilleurs prix. Alors c'est vrai que quand on était au pic du Scellier, et bah...

au lieu d'avoir 10 entreprises qui vous téléphonent tous les jours pour vous dire, est-ce que vous avez du boulot ?, c'était nous qui devions appeler et puis fallait dire merci si ils voulaient bien de nous.

Et après... ben après, faut faire comme les promoteurs, et là on a un vrai travail et les mêmes compétences, les mêmes savoirs que le promoteur. Après... faut ouvrir, faut aller chercher, faut négocier... Là après, il faut mouiller la chemise. [...]

On a des... d'une opération à l'autre, en fonction de la période euh... vous avez facilement 300€ d'écart au mètre carré, ce qui est énorme... énorme. (Bailleur social, ESH entretien 1, 30/03/2012)

Ainsi, les bailleurs sociaux peuvent bénéficier des périodes de baisse de production de logements neufs par les promoteurs immobiliers pour négocier à la baisser les coûts de construction avec les différentes entreprises impliquées. A l'inverse, dans les périodes dites de « boom immobilier », il arrive même que les bailleurs sociaux ne reçoivent plus aucune réponse aux appels d'offres qu'ils lancent :

Int : Y'a eu une grosse crise immobilière dans les années 90, 92 - 96, et donc là... vraiment... on avait vraiment des prix bas, on aurait du construire beaucoup plus à l'époque, c'est dommage. Et moi, j'avais pour habitude de faire mes appels d'offre, sur les grosses opérations, de les confier à des entreprises générales, tous corps d'état, et les plus petites à des corps d'état séparés. Et puis la reprise économique a eu lieu en 97 - 98, et un jour je me suis retrouvé avec plus aucune réponse à mes appels d'offre d'entreprises générales. Donc je les ai appelé, parce que je les connaissais toutes, et elles m'ont dit, bah écoutez nous... la marché du logement social on connaît, vos prix, on les connaît, on sait qu'on ne peut pas aller au delà de ça, bah nous là, le marché reprend, on a des meilleures marges dans le privé, dans le tertiaire, dans l'industriel, donc voilà, on quitte le marché du logement social.

Du coup, on s'est rabattu à 100 % vers du corps d'état séparés... euh... et quand la crise... dans la crise actuelle qui revient, on voit de nouveau des entreprises générales intéressées. Donc ça, c'est un indicateur hein, c'est comme les oiseaux de mauvais augures qui viennent. Et donc ça revient, on sait que les entreprises commencent à rechercher du carnet de commande. (Bailleur social, entretien 6, OPH, 07/06/2012)

Les bailleurs sociaux constatent ainsi très rapidement les coups d'arrêts et de reprises de production immobilière par les promoteurs immobiliers, car lorsque les entreprises de construction (qu'elles soient des entreprises générales du bâtiment ou non) ont leurs carnets de commande remplis par les opérations immobilières privés, ils ont tendance à ne plus répondre du tout aux appels d'offre émis par les bailleurs sociaux. A l'inverse, lors des périodes de « crise immobilière », deux bailleurs sociaux (entretien 1, ESH, 30/03/2012 ; entretien 5, ESH, 25/05/2012) nous ont dit qu'en 2008, puis dès début 2012, les entreprises de construction se sont très rapidement retournées vers eux afin de signaler qu'elles étaient disponibles<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> En guise d'aparté, signalons que lors de nos entretiens, pour la majorité réalisés en 2012, il ne faisait de doute ni aux promoteurs immobiliers, ni aux bailleurs sociaux, que la production de logements neufs allaient diminuer dans les mois et les années à suivre, à moins de la mise en place d'un dispositif aussi attractif que le « Scellier ». Un tel constat était fait avant l'arrivée de François Hollande à la présidence de la République, la nomination de Cécile Duflot au ministère du logement et le vote de la loi ALUR, trois paramètres ensuite largement présentés par la presse généraliste et par certains organismes professionnels comme les causes principales de la baisse de production de logements neufs en France. Dès début 2012, les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux

---

La mobilisation de la ressource « construction » constitue un paramètre important dans une opération de promotion puisque le métier même de promoteur immobilier s'est développé en intermédiaire entre un ou des acquéreurs d'un côté et des entreprises en capacité de construire tout ou partie des maisons et des immeubles de l'autre. La question des coûts de construction est souvent évoquée comme une des raisons qui explique les prix élevés des logements neufs. Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, ce n'est pourtant largement pas le cas. Si les prix sont élevés, c'est avant tout parce que les acquéreurs des logements (donc la ressource clientèle pour les promoteurs) sont prêts à déboursier tel montant pour habiter à tel endroit dans tel type de bâtiment. Un promoteur immobilier laissé totalement libre s'adapte à cette demande et construit le bien qui lui apporte le plus de ressource clientèle, tout en minimisant les coûts de construction. De ce point de vue, nous avons signalé que le type de construction qui optimise le mieux ce rapport entre les coûts de construction et le chiffre d'affaire tiré d'une opération n'est pas toujours le logement collectif. En effet, si ce dernier permet bien de multiplier le nombre de clients, il coûte aussi plus cher à construire. Les logements collectifs ne sont donc rentables à produire que dans les zones où la ressource clientèle est aisément mobilisable en masse, donc dans les zones aux prix immobiliers et fonciers élevés. Il en résulte qu'il ne suffit pas de décréter et de faire accepter la densité pour qu'elle se réalise puisqu'à surface de logement équivalente, le moyen le plus économique d'accéder à la propriété est l'achat d'une maison individuelle dans des espaces aux frais d'aménagement faibles, donc « en diffus ».

---

déclaraient que la structuration de la demande n'avait pas fondamentalement changé depuis 2008 – 2009 et que l'illusion d'une reprise ne tenait quasiment qu'à la mise en place d'un dispositif Scellier très attractif.



## CHAPITRE 4

### MOBILISATION DE LA RESSOURCE FONCIERE

Il est souvent répété par l'ensemble des acteurs des dynamiques de promotion que le foncier est l'élément le plus important pour réaliser une opération de construction puisqu'il constitue en quelque sorte la « matière première » d'une activité par définition immobile, donc localisée à un point précis. Nous avons vu que le marché foncier est un marché d'enchères. Ce ne sont pas les vendeurs, mais les acheteurs qui y sont en concurrence pour faire la meilleure offre. C'est pourquoi, comme l'a dit en ouverture Martin Revel (promoteur immobilier représentant de la FPI Rhône Alpes) lors d'une réunion de concertation avec les acteurs de l'habitat et du logement organisée par le Grand Lyon, *« il ne faut pas compte sur les promoteurs immobiliers pour être raisonnables sur le foncier »* (Atelier de concertation pour l'élaboration du volet habitat du PLUH, réunion 3, Grand Lyon, octobre 2012). Dans un marché porteur tel que celui du Grand Lyon, de telles pratiques ont bien entendu tendance à tirer les prix fonciers vers le haut, ce qui engendre des difficultés pour les bailleurs sociaux, dont nous venons de voir que leurs ressources financières sont limitées par leur modèle économique.

Dans ce chapitre, nous nous intéressons aux éléments qui expliquent les choix de localisation des promoteurs de logements dans une agglomération. Les promoteurs immobiliers ont beau se faire une concurrence acharnée pour être le plus offrant auprès des vendeurs de foncier, recherchent-ils pour autant des parcelles constructibles quel que soit l'endroit dans l'agglomération lyonnaise ? Les marges de négociation pour l'achat du foncier se limitent-elles uniquement au prix proposé, ou les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux possèdent-ils d'autres ressources pour convaincre les propriétaires fonciers de leur vendre leur terrain ? A priori, ces derniers ont très peu de pouvoir dans le système, puisque nous venons de dire que ce sont leurs potentiels acheteurs qui décident des prix qu'ils sont prêts à proposer. Toutefois, les propriétaires fonciers retrouvent du pouvoir par un autre moyen : ils ont la capacité de ne tout simplement pas vendre leur(s) terrain(s), donc d'utiliser l'arme du chantage auprès des acheteurs (c'est-à-dire auprès des promoteurs de logements).

#### **4.1. Choix de localisation des opérations de logements neufs**

Nous avons déjà évoqué le fait que les biens fonciers sont localisés et immobiles, ce qui signifie qu'ils sont non-fongibles. Deux logements ont beau être physiquement identiques en tout point, ils n'auront jamais exactement la même valeur d'usage et d'échange du fait de leur différence de distance à des services (culturels, commerciaux, de transport...), à leur exposition, à la vue qu'ils offrent, à la pollution visuelle et sonore auxquels ils sont exposés, etc. Dans tous les cas, ce n'est pas parce qu'un terrain est cher que les logements qui s'y trouvent sont chers. C'est parce que des acquéreurs sont



prêts à payer chers pour acquérir des logements à tel ou tel endroit que les prix des terrains y sont chers<sup>87</sup> et que par conséquent, des promoteurs vont chercher à y localiser leurs opérations.

De plus, nous avons également déjà évoqué dans le premier chapitre le fait que la matérialisation des droits à bâtir est le moment-clef du processus de promotion immobilière. Il s'agit donc d'un préalable aux choix de localisation fait par les promoteurs :

Quand on chiffre le coût d'un terrain il faut savoir le coût de la démolition et de la dépollution, parce que ça fait parti du prix du foncier quelque part, parce que le prix de construction c'est autre chose, et le prix de vente, et la marge, on connaît tout ça. Donc l'aléa il est sur le foncier.

Donc on fait attention, mais ce qu'on regarde avant tout, c'est, est-ce qu'on peut faire notre métier ? Est-ce que c'est constructible ? Si c'est constructible, après on s'interroge. Si on a un doute, on travaille suffisamment en partenariat avec nos boîtes pour emmener un spécialiste de la pollution, un spécialiste de la démolition pour qu'il nous fasse la visite des locaux et un pré-chiffrage. Mais normalement on est capable de la faire. (Promoteur immobilier, entretien 9, 24/02/2012)

Sachant tout cela, où les promoteurs de logements localisent-ils leurs opérations ? Est-ce de la pure opportunité, selon les appels d'offre publics et les opportunités foncières qui leur arrivent (par des prospecteurs fonciers ou directement par un propriétaire vendeur), ou bien les promoteurs ont-ils des stratégies pré-programmées d'action dans l'agglomération ?

Les promoteurs immobiliers n'ont pas tous les mêmes capacités et les mêmes stratégies en matière de mobilisation de leur ressource foncière. Il apparaît que les promoteurs immobiliers, s'ils veulent accéder au foncier, ont peu d'autres choix que de s'aligner sur les prix de sorties pratiqués par les promoteurs que nous avons qualifiés de « financiers ». Toutefois, l'élément principal qui explique la capacité à construire en centre-ville ou en périphérie (ou en zones plus ou moins tendues) n'est pas le caractère « entrepreneur » ou « financier » du promoteur, mais surtout son niveau de trésorerie. En effet, le niveau de fonds propres investi dans une opération peut toujours constituer une ressource mobilisable pour compenser les autres contraintes, et notamment pour convaincre les propriétaires fonciers de céder leur parcelle :

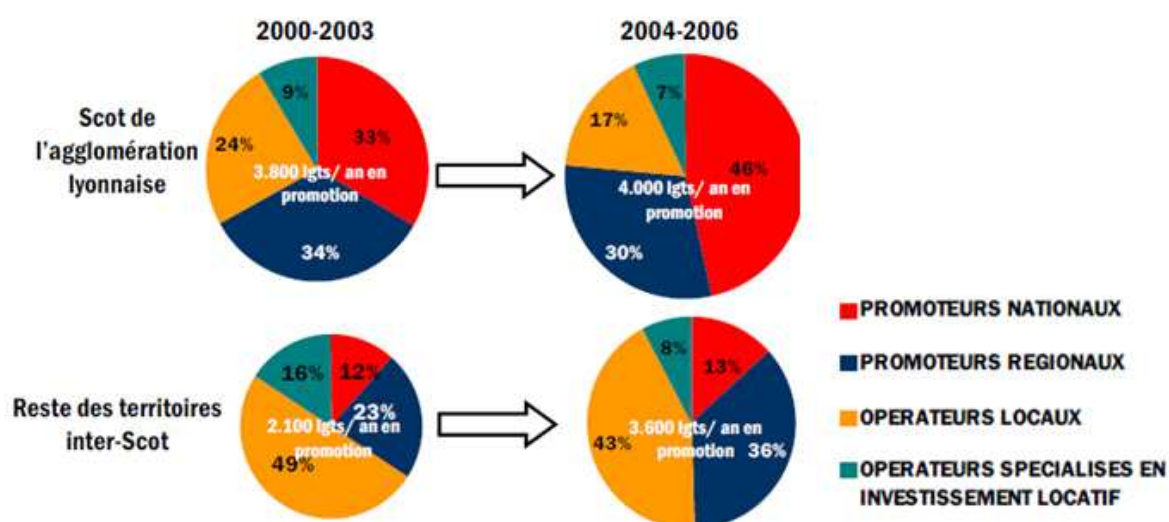
Lorsqu'il y a des charges foncières qui se libèrent sur Lyon, ou qu'il y a des compromis qui peuvent se signer, et qu'il faut aligner plusieurs millions d'euros, les promoteurs nationaux sont forcément plus forts que les locaux. D'abord ils sont plus forts financièrement. Ensuite, ils ont un système de fonctionnement qui fait qu'ils sont obligés de sortir des programmes pour couvrir les charges fixes d'une structure importante, donc il est hors de question qu'ils passent à côté de programmes importants, donc ils savent mettre les moyens. Et ils ont l'avantage pour eux d'un nom. Quand vous êtes propriétaire foncier et que vous négociez avec Vinci, avec Bouygues, avec Kaufman, c'est pas pareil que si vous négociez avec des petits. Parce que... on n'a pas, dans l'esprit de vendeur de terrain... il se sent plus en sécurité avec le national qu'avec le régional, parce qu'il pense que le national va le payer. Or, si le national a envie de casser son compromis, il le cassera aussi bien qu'un régional. Voilà pourquoi sur l'agglomération lyonnaise, les programmes sur Lyon intramuros sont quasiment tous trustés par les nationaux. Et c'est pas du tout une question, ni

---

<sup>87</sup> Pour rappel, nous parlons ici d'immobilier, mais l'usage qui valorise le plus fortement un terrain peut également être agricole ou paysagé.

de PLU, ni de relation avec les élus, même si le patron, l'adjoint à l'urbanisme de Lyon connaît certainement mieux... euh... le patron de Kaufman et Broad et celui de Bouygues, que celui de chez untel ou de chez untel. (Banquier, entretien 2, 22/05/2012)

Les promoteurs immobiliers nationaux, de par l'ampleur de leur activité, sont souvent les mieux dotés financièrement. C'est pourquoi, comme l'avait constaté une étude de Stratis Conseil et de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise<sup>88</sup>, ce sont eux que l'on retrouve principalement dans la promotion immobilière privée dans le Grand Lyon<sup>89</sup>. Ils sont rapidement beaucoup moins présents dans les marchés des agglomérations périphériques (territoires des SCOT de Villefranche sur Saône et de Vienne) et parfois complètement absents des territoires du « rurbain » (nord Dauphiné, Dombes) :



**Figure 25 : Parts de marché de la promotion immobilière par profils d'opérateurs et par territoires (source : Stratis conseil, Agence d'urbanisme de Lyon, 2007, p.19)**

De plus, les prises de risque sur le foncier sont, pour les groupes nationaux, arbitrées à leur siège social, donc le plus souvent à Paris. Vues de la capitale, les opérations sur les communes de Lyon ou de Villeurbanne paraissent plus sûres commercialement qu'une opération dans une ville périurbaine comme Bourgoin-Jallieu ou Vienne, ou que dans des communes telles que Saint-Priest ou Vénissieux, encore considérées comme moyennement attractives. Une adresse centrale dans l'agglomération reste bien plus rassurante qu'une adresse à Vaulx-en-Velin.

<sup>88</sup> Dans la suite du travail, nous évoquons cette entité sous le terme « d'Agence d'urbanisme de Lyon ».

<sup>89</sup> Notons aussi que la production de logements sur la période 2004 – 2006 est réalisée à 62 % par des promoteurs immobiliers dans le SCOT de l'agglomération lyonnaise, alors qu'elle oscille entre 27 % (SCOT Haut-Rhône Dauphinois) et 49 % (SCOT Nord Isère) dans les autres SCOT. Le SCOT Sud-Loire (Saint-Etienne) se situe à 31 % et le SCOT des Rives du Rhône (Vienne) à 32 % (Stratis Conseil, Agence d'urbanisme de Lyon, 2007, p. 4)

Plusieurs promoteurs immobiliers rencontrés nous ont aussi présenté le fait d'intervenir préférentiellement en périphérie, non pas uniquement comme une contrainte financière, mais aussi comme un choix délibéré. Ils affirment alors désirer agir en « défricheur », en promoteurs qui ont les capacités de réaliser des programmes là où personne d'autre n'est encore allé. Ces promoteurs mettent alors en avant leur parfaite connaissance des contextes locaux. Toutefois, il est difficile de mesurer en quoi ces discours constituent également une façon de s'accommoder du fait d'être repoussés vers les marchés les moins tendus :

Int : J'ai mes habitudes. Le secteur de la côtère, c'est à dire Miribel euh... Saint Maurice de Beynost, Montluel, c'est un secteur où j'ai beaucoup travaillé, où j'ai réalisé presque 200 logements maintenant, donc euh... bon ben voilà, j'ai l'habitude. J'ai des secteurs qui me réussissent on va dire. (Promoteur immobilier, entretien 1, 23/01/2012)

C'est une société familiale et euh... qui a la volonté de rester une petite entité, une petite structure, d'accompagner ses produits d'un bout à l'autre, de se positionner sur des marchés euh... moins accessibles pour les autres : plus petites opérations, plus de distances, donc ça n'intéresse pas forcément les gros opérateurs. C'est une façon aussi de se différencier par rapport à la concurrence, d'avoir son propre positionnement. (Promoteur immobilier, entretien 3, 31/01/2012)

Pour un promoteur immobilier, implanter ses opérations principalement dans des communes où il y a peu de constructions neuves peut donc relever d'une politique interne. Cela ne signifie pas pour autant que les plus gros promoteurs immobiliers restent uniquement dans les communes centrales de l'agglomération. Avec l'augmentation des prix immobilier et les efforts réalisés par les collectivités locales pour améliorer le cadre de vie de communes de première couronne autrefois « hors-marché » pour la promotion immobilière, presque tous les promoteurs immobiliers ont fini par s'y intéresser :

On a investi l'est de l'agglomération, toute la profession. Y'a 5, 7 ans, 8 ans, y'avait pas un acteur qui voulait aller à Vaulx-en-Velin, et puis Vaulx-en-Velin aujourd'hui est devenu une commune où les gens n'ont plus aucune réserve pour aller, parce qu'il y a une mutation de la ville, une mutation de sa desserte, une mutation de son image. Aujourd'hui Vaulx-en-Velin est une ville dans laquelle on fait énormément d'activité, au même titre que Vénissieux. Vénissieux était une ville bannie il y a 10 ans. (Promoteur immobilier, entretien 5, 10/02/2012)

Quand la société est née, on était sur certains secteurs qui sont maintenant plus... mieux servis par des opérateurs récurrents. Mais on était sur des secteurs où une bonne partie des opérations se faisaient par un architecte local, une agence immobilière, un notaire qui mettait un peu tout ce monde d'accord. Ca se faisait euh... au bistrot du coin j'exagère un peu, mais pas bien loin, c'était fait par des opérateurs occasionnels qui, sentant qu'il y a une demande, se lançaient pour faire une opération. C'est plus difficile aujourd'hui de s'improviser comme ça, il y a de plus en plus d'opérateurs euh... réguliers, récurrents, qui s'intéressent à des secteurs éloignés du centre-ville. Mais y'a 20 ans, c'était quasiment pas le cas. (Promoteur immobilier, entretien 3, 31/01/2012)

Toutefois, notons que si l'activité des promoteurs immobiliers privés s'est étendue, dans les années 2000, à des communes de première couronne (Vaulx-en-Velin, Vénissieux, Saint-Fons, etc.), les

promoteurs rencontrés ont quasiment tous tenus à préciser que les frontières administratives du Grand Lyon constituent des limites importantes, que beaucoup ne franchissent pas :

On a un territoire qui s'arrête, entre guillemets, à l'est lyonnais. (Promoteur immobilier, entretien 11, 27/02/2012)

Clairement, moi ma volonté c'est le Grand Lyon. Pourquoi ? Parce que je considère c'est ici que se trouve le marché. Ca veut pas dire que c'est le seul marché, bien sûr qu'il y a des marchés périphériques. Mais c'est le seul marché dans lequel je pense pouvoir défendre mes valeurs principales. Notamment la valeur principale qui est la localisation du projet qui doit être une localisation pertinente par rapport aux besoins de la population. Aujourd'hui je pense qu'il est incontournable d'être à côté des transports en commun... euh... voilà, je pense qu'il faut être très vigilant à ça. C'est plus simple de la développer dans l'agglomération. [...] On a été très présent à Lyon et Villeurbanne, qui représentent à peu près 70 % de notre activité. Donc on a une très forte activité, que j'appelle intramuros ou on peut appeler ça de la ville-centre euh... on a une très forte parce que, on l'a vu aussi en 2008 quand ça a été très difficile, les gens ont envie d'habiter en ville, les gens ont envie d'habiter en centre-ville euh... la plupart du temps. Parfois ils ne le font pas faute de moyens.

Le cœur du marché, moi je pense qu'il sera toujours là. Donc, je préfère éviter les marchés de report. Parce qu'un marché de report il existe tant que ça surchauffe au cœur du marché mais quand ça se calme au cœur du marché, le marché de report n'existe plus. (Promoteur immobilier, entretien 6, 16/02/2012)

Ainsi, les promoteurs immobiliers intègrent les limites du Grand Lyon comme une réelle frontière pour leur activité. La plupart évoquent l'extérieur du Grand Lyon non plus comme le marché lyonnais, ni même comme un marché de report de la commune-centre vers les communes périphériques (comme c'est le cas dans les communes de première couronne comme Vaulx-en-Velin, Rillieux-la-Pape, Vénissieux, etc.), mais comme des marchés aux logiques différentes, des territoires aux logiques économiques qui leur sont donc en partie inconnues :

Int : On essaye d'intervenir le plus possible dans le centre de Lyon, mais c'est de plus en plus difficile de trouver des terrains... euh... et donc euh... on va dans le Grand Lyon de plus en plus oui.

RM : Vous sortez du Grand Lyon ? Vous allez jusqu'à Bourgoin, Villefranche... ?

Int : Non non non, ça on ne sait pas faire, on change de marchés. J'ai vu pas mal de mes confrères mourir d'avoir fait ça à un moment et puis d'être pris dans une crise. (Promoteur immobilier, entretien 7, 17/02/2012)

Sur ces marchés périphériques, on trouve effectivement beaucoup plus de régionaux, comme à Villefranche, qu'à Lyon. Lyon je suis pas sûr qu'il y ait beaucoup de Bouygues, Nexity, Kaufman, qui aillent se développer à Villefranche maintenant. A Saint-Etienne, ils sont complètement partis. A Saint-Etienne, y'a eu une période d'euphorie, en se disant, c'est un marché de report, tous les lyonnais vont aller habiter à Saint-Etienne, c'est pas aussi simple ! C'est pas aussi simple. (Expert / observateur, entretien 1, 17/10/2012)

Certains pôles secondaires, périphériques au Grand Lyon ont donc pu apparaître comme attractifs pendant une certaine période. Ce fut particulièrement le cas de Villefranche-sur-Saône et de Saint-Etienne. Toutefois, comme l'a montré Patrice Vergriete dans sa thèse, ces villes ont connu une certaine euphorie de construction grâce à leur classement dans des zones intéressantes pour

bénéficier d'une importante défiscalisation (particulièrement lors du « Périssol » et lors du « Robien »). Cette augmentation de la demande dans ces bassins d'emplois secondaires (par rapport au pôle lyonnais) est subvenue dans une période qui a correspondu à la hausse généralisée des prix immobiliers. Elle a donc pu apparaître comme la preuve d'une extension du marché lyonnais aux autres agglomérations alentours, facilement accessibles en transports en commun et par la route. Or, comme l'a démontré Vergriete, cette demande correspondait à un « fiscal timing », afin de profiter d'une politique de défiscalisation particulièrement intéressante.

## **4.2. La position du propriétaire foncier privé**

### **A. Le prix, variable essentielle pour le vendeur de terrain...**

Le propriétaire d'un terrain, de par l'importance juridique et culturelle du droit de propriété en France, a les capacités de fortement influencer sur l'usage actuel et futur de son terrain. Lorsque ce propriétaire est l'État, une collectivité territoriale ou une entreprise publique, il utilise d'ailleurs largement ce levier pour influencer sur les développements futurs (le chapitre 6 est consacré à cette question de l'aménagement et de l'action foncière publique). Toutefois, lorsque le propriétaire foncier est un propriétaire privé (qu'il soit une personne physique ou morale), dans la quasi-totalité des cas, il n'intègre pas, ou très peu, d'autres critères que celui du prix qui lui est proposé. Il se tourne donc vers le plus offrant. C'est pourquoi le marché foncier est un marché d'enchères.

C'est au plus offrant. C'est une véritable vente aux enchères. [...] Et quand c'est une collectivité qui vend le terrain, elle a beau expliquer qu'on veut de la qualité, etc., etc., si le prix n'est pas affiché au départ et que chacun propose un prix, la collectivité va vendre au plus-offrant. (Promoteur immobilier, entretien 10, 24/02/2012)

De toute façon, le premier critère, c'est le prix. Une fois que le propriétaire est dans ses objectifs de prix, il peut y avoir peut-être des ajustements, il peut peut-être choisir celui qui est 50 000 euros en dessous, mais si y'en a un qui est 100 000 au dessus, il ira prendre celui qui est 100 000 au dessus. (Promoteur immobilier, entretien 12, 21/03/2012)

RM : Quand il y a une promesse de vente signée entre un promoteur immobilier et un propriétaire, ce qu'ils regardent, c'est essentiellement le montant, et le projet euh...

Int : Nan nan, le projet, je vais être très sincère avec vous, je pense que la plupart, peut-être qu'il y en a qui sont vraiment...

RM : Très attachés à...

Int : Très attachés à leur bien, mais la plupart, c'est le nombre de zéros et le chèque quoi. C'est très terre à terre. (Promoteur immobilier, entretien 15, 23/07/2013)

L'extrait suivant illustre l'impression pour ce promoteur immobilier de n'avoir aucune marge de manœuvre sur le foncier et d'être contraint de s'aligner sur ses concurrents, sous peine de ne sortir aucune opération.

Le marché lyonnais est un marché qui est resté stable pendant très très longtemps. C'est à dire que jusqu'aux alentours des années 2 000, on dépassait rarement les 10 000 Fr/m<sup>2</sup>. Mais à l'époque, moi j'ai travaillé des années avec un vieux patron, qui me disait, faut pas dépasser les 10 000 le mètre. Puis y'a eu le passage à l'euro, qui nous a fait allègrement passé de 1 500 à 2 000, donc la norme après c'est devenue au alentour de 2 000 euros du m<sup>2</sup>. Et ensuite après on s'est rendu compte que l'absence de grandes ZAC publiques... euh... la raréfaction du foncier, ... des lois comme la loi Scellier, c'est des lois qui, qu'on le veuille ou non, ont contribué à faire augmenter les prix. Je vous donne un ordre d'idée, entre 2009 et 2011, le prix moyen du mètre carré est passé de 3 500 euros, hors stationnement, à 4 437 euros TTC le m<sup>2</sup>. Donc on a pris 1000 euros en 3 ans, dont 13 % l'année dernière. Euh... la parole publique pour les journalistes c'est de dire que c'est à cause du coût de construction, etc. La réalité, c'est que les gros promoteurs, et nous on a suivi parce qu'on voulait quand même faire des opérations, on a acheté les terrains à des niveaux de prix de dingue. (Promoteur immobilier, entretien 1, 23/01/2012)

Les promoteurs immobiliers ont le sentiment qu'il est quasi-impossible de négocier les prix avec les propriétaires fonciers. Selon les promoteurs, ces derniers vont, sauf rares exceptions, vers le plus offrant. Cela oblige les promoteurs à tirer les prix vers le haut pour faire l'offre la plus alléchante, quitte parfois à surévaluer la valeur financière du terrain et à risquer de planter l'opération.

Les petits propriétaires, eux, sont prêts à prendre tous les risques, bien souvent. Les petits propriétaires sont prêts à prendre énormément de risques et quelquefois, de se tromper. Il y a quelquefois des biens qui reviennent à la vente après avoir été non pas vendus mais signés une première fois avec un compromis. Et qui reviennent sur le marché parce qu'entre temps le promoteur a abandonné. Il s'était rendu compte qu'il s'était un peu trompé et il est parti. [...] Le bien revient. (Promoteur immobilier, entretien 8, 17/02/2012)

On est vraiment sur une concurrence qui est forte. Donc pour nos bilans à la fin, si on veut faire des opérations, on se rend compte qu'on va être obligé d'augmenter les prix [de sortie] pour passer au niveau du foncier si on veut maintenir nos marges. Le coût de construction, aujourd'hui, on est imposé à faire du BBC, ça a un coût supplémentaire par rapport au THPE où les normes qu'on avait avant. Donc ça la variable elle est pas énorme. Le foncier, on se rend compte que la concurrence est forte. (Promoteur immobilier, entretien 12, 21/03/2012)

Pour convaincre les propriétaires fonciers que le montant proposé pour l'achat de leur(s) terrain(s) est bien le prix maximum qu'ils peuvent espérer, les promoteurs immobiliers jouent parfois la carte de la transparence et de la pédagogie :

RM : Est-ce que vous montrez vos bilans aux propriétaires fonciers aussi pour qu'ils comprennent ? Parce qu'on peut vite se dire, le terrain d'à côté de chez moi il s'est vendu à tant, pourquoi moi j'ai pas la même chose ?

Int : Oui oui ça nous arrive, c'est des discussions qu'on peut avoir ça. Oui oui nan, mais de toute façon nous on ne fait aucun mystère de nos budgets d'opération parce que de toute façon on préfère que les gens ne fantasme pas dessus, parce que franchement il n'y a pas lieu de fantasmer. Et donc, non non on leur dit, on va vous expliquer, bon voilà on va vendre à tel prix, est-ce que vous êtes d'accord sur le prix de vente ? C'est quand même cher... Bah on leur dit oui, mais on vous signale que si on vend pas à ce prix là, on va pas pouvoir vous acheter le terrain à ce prix là. Donc on fait beaucoup de pédagogie, on leur dit voilà, donc on envisage de vendre à ce prix là, nous il faut qu'on gagne 7-8 % de marge sur l'opération, voilà, nous il faut... coûts de construction, on a étudié, ça va coûter, je sais

pas, 1 400 – 1 500 euros du m<sup>2</sup> habitable, et puis on leur fait la fameuse méthode à rebours pour leur dire, bah voilà pour le foncier il reste tant. (Promoteur immobilier, entretien 14, 08/10/2012)

La concurrence existe également entre bailleurs sociaux, qui peuvent parfois faire des efforts sur le foncier afin de réaliser une opération qu'ils souhaitent fortement (ici, dans le cas de liens avec l'autorité publique qui est le propriétaire initial du foncier) :

Vous avez aujourd'hui des promoteurs, ou même des organismes HLM venus d'autres régions de France, ce qui perturbe beaucoup les locaux d'ailleurs, ils ont l'impression de se faire voler leur marché alors que ce n'est pas leur marché, c'est le marché de tout le monde (rires).

Et donc, l'élément étranger, entre guillemets, à la place lyonnaise euh... est une régulation, parce que si vous avez les lyonnais qui s'entendent pour dire, comme l'État exige des critères environnementaux assez lourds, on pourra limiter notre offre à un tel montant, il y a un lillois qui arrive et qui lui n'est pas dans ces ententes et va faire monter les prix si vous voulez, même si lui aussi prend en compte le coût qu'il va devoir supporter.

Si je vous parle de ça, c'est parce qu'on a eu quelques heureuses surprises, où finalement, bien qu'ayant induit des obligations assez lourdes pour les acheteurs, le prix est quand même monté beaucoup plus haut que ce qu'on espérait. (Agent public d'État, France Domaine, entretien 8, 16/05/2013)

Pour certains, afin de régler le problème de la course à l'enchère la plus élevée dont la conséquence est de tirer les prix fonciers vers le haut, donc d'inciter les promoteurs immobiliers à vendre les logements le plus cher possible et à tirer les coûts de construction vers le bas, il faudrait libérer du foncier constructible :

Int : Je sais que certains critiquent les effets pervers des dispositifs d'investissement, mais ils ont eu quand même comme atouts la capacité à développer des projets, [...] y'a eu effectivement un phénomène de demande importante mais comme l'offre ne pouvait pas suivre...

RM : Pourquoi l'offre n'a pas pu suivre ?

Int : Parce que le nerf de la guerre c'est le foncier et qu'il y a pas suffisamment de foncier.

RM : Il y a une pénurie foncière ?

Int : Très clairement (Promoteur immobilier, entretien 6, 16/02/2012)

Pour ce promoteur, si les prix fonciers sont si élevés, c'est parce que la collectivité n'alloue pas assez de droits à construire, ce qui ferait mécaniquement diminuer l'offre et augmenter les prix. Tous les promoteurs ne partagent pas forcément cet avis. Pour certains, le seul moyen efficace d'agir sur les prix de vente du foncier passe par l'implication de la collectivité publique dans l'achat et la revente des charges foncières, ce qui permettrait aussi d'introduire plus de logements sociaux ou de logements intermédiaires. Nous revenons sur ces différentes formes de politiques foncières dans la seconde partie de ce travail et nous verrons également dans la suite de ce chapitre que si le prix de vente est l'élément central des négociations entre promoteurs et propriétaires, il n'est pas le seul. Les promoteurs peuvent également influencer sur le comportement des propriétaires en les payant plus ou moins rapidement, et en limitant plus ou moins leurs capacités à redéfinir ou suspendre la vente.

## **B. ... mais un facteur qui est rarement l'élément déclencheur de la vente**

### L'importance des « événements de la vie »

Quand un propriétaire, occupant ou investisseur, a décidé de vendre, il cède très généralement son bien au plus offrant, ce qui est un comportement rationnel en système capitaliste. En revanche, les éléments qui déclenchent l'acte de vente sont loin de se limiter au prix (surtout lorsqu'il s'agit d'un propriétaire occupant). Cette donnée est importante, mais elle s'accompagne de nombreux autres éléments qui dépendent surtout des « accidents ou chances de la vie », tels les divorces, les décès et héritages, les « histoires de famille », les changements d'emplois, etc. Ces éléments peuvent rendre les négociations pour l'achat du foncier très compliquées, en particulier lorsque les biens sont partagés en indivision.

Je pense que la difficulté par rapport au foncier c'est surtout quand il y a des indivisions. Il y a des gens qui sont brouillés. Une famille a hérité d'un terrain et l'indivision euh... y'en a qui veulent vendre, d'autres qui veulent pas vendre, d'autres qui trouvent que c'est pas assez cher, d'autres qui sont d'accord... euh... d'autres qui ne se parlent plus. Enfin voilà, ça peut compliquer les choses. (Promoteur immobilier, entretien 15, 23/07/2013)

Lorsque le vendeur est une entreprise, la vente de foncier peut également s'inscrire dans ce schéma : une entreprise vend généralement son patrimoine foncier et immobilier après un changement de politique interne, une relocalisation, une fermeture temporaire ou définitive.

Notamment pour les gens qui ont des terres depuis très longtemps, il y a un attachement un peu euh... psychologique à ces terrains. On se retrouve souvent... enfin... pas souvent, mais on se retrouve avec des cas avec des gens qui sont nés sur le terrain quand même hein, qui ont toujours vécu là, et tout d'un coup, on enlève leur maison, on va construire un immeuble à la place. C'est sûr que... bon... Après l'aspect financier peut vite effacer tout ça, mais y'en a certains qui restent psychologiquement attachés.

On a vu nous, dans une opération, c'était une ancienne menuiserie qu'on avait racheté. Jusqu'au dernier jour, où on démolit, y'avait toujours l'ancien patron qui venait sur le terrain, dans son ancienne menuiserie, continuer à travailler. Tant et si bien qu'on a été obligé de l'interdire de venir sur le terrain parce que... ça pouvait être dangereux, parce qu'on commençait à démolir. (Promoteur immobilier, entretien 11, 27/02/2012)

Ainsi, le prix d'un terrain est un élément incitatif, qui peut accélérer ou retarder une vente (en attendant des jours meilleurs sur les marchés ou sur les niveaux de taxation), mais il est rarement l'élément déclencheur. Des exceptions peuvent arriver, comme dans les citations ci-dessous, où il arrive que les sommes proposées par les promoteurs soient largement supérieures à ce que les propriétaires imaginaient. C'est notamment le cas lorsque ces derniers ne raisonnent qu'en terme de valeur d'usage actuel de leur bien, mais ne pensent pas à l'opportunité d'une démolition – reconstruction pour permettre un autre usage.

Le gars qui a une belle maison, on lui dit bah voilà, aujourd'hui votre belle maison qui aura une valeur vénale de 500 000 euros... euh... on va vous l'acheter 800 000, le type, il peut être intéressé. Mais s'il se dit, ouais... pourquoi... et finalement il redescend les prix et on va peut-être lui proposer 550 000 alors que sa maison elle vaut 500 000, il n'y a aucun intérêt. Il va dire, moi je vais pas prendre le risque d'être sous conditions suspensives, au bout d'un an



on va me dire, bah voilà c'est bon on peut acheter, vous devez partir. Lui il se sera pas retournée, etc. (Promoteur immobilier, entretien 12, 21/03/2012)

RM : Est-ce que les notaires sont en position de mettre en relation acheteurs et vendeurs ou sont uniquement là pour...

Int : Si vous voulez, comment ça se passe en pratique au quotidien ? Vous avez des prospecteurs fonciers de promoteurs qui vont démarcher des clients, puisque c'est leur métier plus que le notre. Et le client vient nous voir en nous disant, pourtant je suis pas vendeur mais j'ai des propositions pour qu'on m'achète ma propriété, ça commence à faire réfléchir vu les prix, c'est comme ça que ça se passe souvent.

Et puis en contrepartie lorsqu'on a nous, des clients qui sont vendeurs, que ce soit une collectivité ou un particulier, on a a priori quelques relations avec quelques promoteurs, on leur dit, tenez, y'a un terrain ici, regardez, faite étudier le dossier au niveau du PLU, au niveau de... par un architecte pour voir ce qu'on peut en faire, et puis voilà. Donc vous avez les deux démarches. (Notaire, entretien 1, 04/06/2012)

Autrement dit, un propriétaire d'un terrain a bien souvent un lien affectif, un usage immédiat (jardin, agrément paysager, production agricole...) ou prévu de ses terres. Ce n'est pas parce qu'un potentiel acheteur lui offre un montant très important pour faire un projet immobilier nouveau qu'un propriétaire devient forcément vendeur.

Il se peut aussi qu'un terrain constitue un actif parmi d'autres (ou un actif unique) d'un capital constitué pour financer des projets ultérieurs, ou pour s'assurer un complément de retraite, ou encore pour assurer la transmission d'un patrimoine. Décider de vendre ce bien revient donc à toucher non seulement à une réserve d'argent, mais aussi toucher à ce qui constitue un capital durement constitué et une sécurité pour son propre avenir et celui de sa famille. Ainsi, ce capital n'est pas uniquement financier, il est aussi culturel et social. Il permet de maintenir un lien symbolique fort entre les générations d'une même famille ainsi qu'entre cette famille et « sa » terre : *« héritage et propriété sont indissolublement liés »* (Guigou, 1982, p. 919). C'est pourquoi les mesures fiscales (taxation des plus-values foncières) et réglementaires (obligations de faire) qui visent à libérer du foncier par l'incitation ou l'obligation (voir le chapitre 7) sont généralement très mal perçues, tout comme l'impôt sur les successions : *« si tous les impôts sont mal vécus, l'impôt de succession l'est, lui, particulièrement. C'est un impôt que l'on doit payer pour conserver le patrimoine qui a été constitué par ses parents ou ses grands-parents. Lorsqu'un héritier va être obligé de vendre un bien ou de payer fortement de l'impôt pour conserver le patrimoine de sa famille, c'est quelque chose qui passe souvent assez mal. Autant un impôt de plus-value, quelque part, peut se justifier par une participation sur le produit dont on a bénéficié via l'augmentation naturelle de la valeur du bien. Mais l'impôt de succession, lui, est très mal vécu »* (Maître Prohazka, président de la chambre des notaires du Rhône, interview dans Lyon pôle immo du 12 novembre 2012). En revanche, dès qu'un propriétaire décide de vendre son bien, il se tourne vers le plus offrant.

RM : Puisque les types de négociation sont différentes selon la nature du propriétaire initial du terrain, est-ce que cela veut dire qu'avec certains propriétaires, les promoteurs ont plus la possibilité de discuter d'une certaine qualité

du projet contre un foncier acheté moins cher, ou cela reste le prix qui dirige le fait que la vente du foncier va se faire ou non ? Est-ce qu'il y a des propriétaires fonciers qui s'intéressent au projet, au delà de ce que leur propose...

Int : Non. La réponse est carrément non. C'est le prix. (Notaire, entretien 4, 31/10/2012)

RM Est-ce qu'il y a des propriétaires qui s'intéressent à ce qui sera fait sur leur parcelle ?

Int : Y'en a quelques uns. Y'en a qui demande, qu'est ce qui sera plus tard et tout. Mais quand je dis qu'il y a un attachement, si tu veux, le propriétaire, intra-muros hein, il prend du temps pour vendre son bien, le temps de se persuader qu'il a fait le bon choix, je vends, je vends pas ? J'ai besoin d'argent, j'ai pas besoin d'argent ? Qu'est ce que je vais en faire, etc. ? Il prend beaucoup de temps. Après, une fois qu'il a pris sa décision, il ne comprend pas qu'on n'aille pas vite. Donc derrière il faut aller vite. Tu vois, y'a le temps de la réflexion qui est très long, et après il veut que ça aille très vite, parce que tout de suite il s'est projeté dans l'avenir, l'argent qu'est ce que je vais en faire ? J'ai ça comme projet. Ca c'est très important, ce phénomène là. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 1, 30/01/2013)

Cette citation permet de faire le lien avec ce que disent Needham et De Kam (2004), à savoir que les marchés fonciers sont forcément des marchés relativement opaques, sur lesquels on ne peut pas appliquer une « loi de l'offre et de la demande », parce que le prix ne s'établit pas en mettant seulement une offre et une demande face à face, il résulte d'une négociation (ce qui n'empêche pas de réussir à estimer à peu près les prix de marché) et surtout, de logiques de mises en vente bien plus complexes qu'une simple adaptation quantitative de l'offre à une demande.

### L'importance de la fiscalité foncière

Nous avons évoqué le fait que les outils financiers et fiscaux influent sur la constitution de la ressource clientèle pour les promoteurs de logements (aides à l'accession à la propriété, aides à l'investissement locatif...). Il existe également une série de contraintes et d'avantages fiscaux qui touchent l'achat, la vente et la détention de foncier, donc la possibilité de mobiliser la ressource foncière :

[Le propriétaire foncier] attend souvent pour des raisons fiscales. Par exemple 2013 il y aura un petit allègement sur certaines dispositions, un renforcement des terrains à bâtir, donc ça on sait que ça va jouer. Il n'y a que ça qui joue aujourd'hui, c'est l'impôt.

Cela se comprend, parfois vous avez des gains de 20 ou 30 % sur votre produit de vente en fonction de la loi. (Notaire, entretien 3, 23/10/2012)

D'un point de vue purement financier, un propriétaire foncier réalise un choix entre des perspectives de gains à la revente (rendement en capital), les revenus tirés par la mise en location éventuelle de son bien (rendement locatif) ou l'usage du bien pour lui-même, et les coûts liés à la détention ou à la vente du bien, qui se répartissent entre :

- « le coût du portage du foncier dans la durée (charges d'entretien, immobilisation financière, taxe foncière sur les propriétés non bâties, éventuellement majorée, impôt de solidarité sur la fortune, droits de succession...) ;

- *Les coûts de transaction liés à la mise en vente et à la conclusion de celle-ci (recherche d'information, négociation, frais des intermédiaires, frais de notaire, droits de mutation à titre onéreux, taxation des plus-values de cession des terrains devenus constructibles...) » (DREAL Pays de la Loire, 2013, p. 25)*

RM : Un propriétaire foncier qui sait qu'un an auparavant il aurait pu obtenir 100 euros du plus au m<sup>2</sup>, est-ce qu'il va préférer attendre ou vendre quand même ?

Int : Ça dépend. Il y a d'abord les effets de la fiscalité qui sont capitaux. Vous pouvez laisser 20, 30 % du prix de votre vente au fisc, donc ça, ça commande tout. Et donc comme aujourd'hui on ne sait plus où on va, ça c'est capital pour un propriétaire foncier : est-ce qu'il a de la plus-value à payer, à quel montant, dans quelle proportion ? C'est capital.

RM : Par exemple le passage (à l'été 2011) de 15 à 30 ans de la taxation sur les plus-values a bloqué beaucoup de propriétaires qui souhaitaient vendre ?

Int : Il y en a qui se sont dépêchés de vendre et il y en a qui au contraire traînent les pieds pour vendre. Tout dépend des situations. La situation fiscale demande une analyse de chacun. Donc on ne peut pas répondre comme ça.

En tout cas, ce qui est essentiel, c'est que la fiscalité joue un rôle déterminant sur la mobilisation du foncier. Elle joue un rôle de différente manière, vous l'avez compris. Soit elle va avoir pour effet de la rétention, puisque les gens ne sont pas prêts à payer de sommes pareilles au fisc. Soit au contraire, c'est ce que voudrait le gouvernement, mobiliser grâce à une fiscalité lourde, c'est pas paradoxal, le foncier [...]

Si vous allez voir votre notaire et qu'il vous dit, ouh là là, vous avez hérité de ça en telle année, avec telle valeur et vous allez donner 30% ou 40 % du prix au fisc, vous allez dire, ouh là là, j'attendrai des jours meilleurs, j'ai pas véritablement besoin d'argent, il est hors de question que compte tenu de ce que je paye déjà comme impôts sur le revenu, etc., j'en rajoute. (Notaire, entretien 4, 31/10/2012)

Nous voyons donc que les aides et les contraintes fiscales contribuent à modifier la stratégie des propriétaires fonciers. Les politiques foncières fiscales (taxes sur les plus-values foncières, impôts sur les fonciers bâtis et non-bâtis) sont donc susceptibles de faciliter ou de compliquer la mobilisation de la ressource foncière pour les promoteurs de logement. Nous traitons spécifiquement de ce point dans le chapitre 7.

### **4.3. Trouver du foncier mutable et constructible**

Les promoteurs immobiliers définissent la plupart du temps des zones privilégiées d'action afin de réaliser des opérations immobilières. Une fois ces zones définies, comment les promoteurs sont-ils au courant des opportunités foncières dans ces endroits ? Est-ce eux qui vont voir les propriétaires dans l'espoir de leur acheter leur terrain ? Consultent-ils des offres de terrains à vendre ? Ont-ils des personnels dédiés à cette activité ? Il apparaît, suite à nos entretiens, que les promoteurs immobiliers ont trois façons principales d'accéder à des terrains constructibles :

- par les opportunités foncières, qui nécessitent d'avoir un réseau « d'apporteurs d'affaires »
- par la prospection foncière sur le terrain

- par les appels d'offre lors des ventes de foncier public :

Grosso modo, il y a deux types d'apports, mais enfin... au niveau foncier, y'en a surtout deux.

Il y a ce qu'on appelle les apporteurs d'affaires, c'est à dire des architectes, des agences immobilières, des géomètres, des notaires, qui sont à l'affût d'informations, en disant, bah tient y'a une personne qui veut vendre tel terrain, tel terrain, etc. Et donc nous, le travail des développeurs, c'est d'être toujours dans ce réseau là, pour les appeler.

Ou alors, on a de la recherche systématique, puisqu'on a un jeune là, et qui lui, fait ce qu'on appelle de la prospection basique. C'est à dire qu'il prend sa voiture, il se balade en voiture, et il regarde où il y a des trucs, où il y a des terrains vides, il note, il va au cadastre, il appelle les gens et puis, il fait le métier de base en fait qu'on fait, et des fois, qui donne des résultats, parce qu'effectivement, un certains nombre de choses sont en désuétude et que... euh... que souvent il peut y avoir des intérêts.

Alors, après, il y a un troisième apport, c'est tout ce qu'on appelle le... le carnet d'adresse un petit peu de la direction générale. C'est à dire qu'il y a des gens qui peuvent nous amener des affaires, soit en co-partenariat, soit etc. Donc, qui peuvent se faire ou ne pas se faire d'ailleurs...

Et puis il y a les consultations, c'est à dire des grands appels d'offres, que ce soit privé ou public. Donc là, on répond aux consultations pour essayer d'être nommé en tant que vainqueur de cette consultation. (Promoteur immobilier, entretien 11, 27/02/2012)

Remarquons qu'entre le début et la fin de sa réponse, ce promoteur immobilier a énuméré plus de manières d'accéder à des parcelles de foncier en vente qu'il ne le pensait au départ. Dans la suite de ce travail, nous considérons le troisième type d'apport qu'il présente, à savoir le « carnet d'adresse de la direction générale », comme inséré dans le réseau d'apporteurs d'affaires.

## **A. L'importance du réseau d'apporteurs d'affaires**

Nous avons déjà évoqué le fait qu'une bonne partie des biens fonciers en vente le sont suite à des « accidents ou des chances de la vie ». Ce foncier mis en vente délibérément par les propriétaires est un premier type d'apports de terrains constructibles pour les promoteurs de logements. Toutefois, il n'arrive quasiment jamais que les propriétaires fonciers contactent directement les promoteurs pour leur proposer leur terrain. Il est donc essentiel pour les promoteurs d'avoir un réseau de personnes informées de ces mises ventes.

RM : Le foncier, c'est souvent des personnes qui sont vendeurs et qui viennent vous voir ?

Int : Les personnes qui viennent nous voir, c'est extrêmement rare ! On a un réseau, qui peut-être constitué d'agents immobiliers, de notaires, de syndics de copropriétés, enfin... d'acteurs urbains je dirais euh... qui... lorsqu'il y a une opportunité qui semblerait convenir à ce que nous cherchons, nous appellent. Et après on va voir le propriétaire et on discute avec lui. (Promoteur immobilier, entretien 7, 17/02/2012)

Après, on travaille aussi beaucoup avec ce qu'on appelle des réseaux d'apporteurs d'affaires. C'est-à-dire qu'il y a des gens un peu partout, avec les oreilles qui traînent, et qui viennent nous proposer des affaires.

RM : C'est des agences immobilières, des...

Int : Des agences immobilières, et beaucoup d'indépendants, qui font aussi ce travail de prospection systématique. Donc ils proposent des affaires. Donc ça, ça marche aussi pas mal.

Et puis après on a les consultations, via les collectivités. On répond à toutes les ZAC. (Promoteur immobilier, entretien 12, 21/03/2012)

RM : Est-ce que c'est en interne qu'il y a des développeurs ou les promoteurs font aussi appel à des développeurs indépendants ?

Int : Alors ça dépend des sociétés. Là je parle pour [nous]. [Nous], en fait, le prospecteur foncier n'a en fait quasiment que le nom de prospecteur, parce qu'il y a des apporteurs d'affaires qui viennent nous présenter euh... Il ne part pas dans les rues rechercher les dents creuses et tout ça.

Ca, c'est peut-être dans d'autres sociétés, chez des collègues promoteurs, ça se passe peut-être comme ça, mais c'est plutôt euh... le rôle d'un apporteur d'affaires ou... un apporteur d'affaires c'est aussi quelqu'un qui a un réseau.

Et donc chez [nous] c'est les apporteurs qui nous donnent les dossiers et aussi les notaires, et voilà... Et aussi par le panneauutage, si on met, recherche terrain, il y a toujours des gens qui marquent, ah tiens, j'avais mon terrain pas loin d'ici, vous faites une opération. (Promoteur immobilier, entretien 15, 23/07/2013)

Nous remarquons avec l'ensemble de ces citations que certains promoteurs immobiliers sont directement en contact avec tout un réseau d'autres professionnels qu'ils nomment généralement « apporteurs d'affaires ». D'autres passent par un intermédiaire supplémentaire, qui lui-même s'est constitué une série de contacts qui lui permet d'être informé des offres foncières du moment. Le prospecteur foncier (qu'il travaille directement pour un promoteur ou qu'il soit indépendant) peut également faire de la prospection foncière sur le terrain, en porte à porte, à la recherche de parcelles qui ne sont pas en vente mais qui pourraient juridiquement et économiquement accueillir des projets immobiliers nouveaux.

Certains promoteurs immobiliers sont très prudents avec les apporteurs d'affaires et prospecteurs fonciers indépendants. Bien souvent, ils cherchent à créer des relations de confiance avec eux, afin d'être certains de la qualité des offres qu'ils proposent et surtout, afin d'être informés les premiers de ces offres.

Int : Y'a deux façons de chercher les terrains. Y'a soit attendre dans son bureau en attendant qu'un gars vous appelle en vous disant, on m'a dit que, machin, tu me donnes 5 %, je te dis où c'est et tu vas voir. Et là pour moi c'est pas des bonnes affaires parce que ce gars là il a appelé 15 promoteurs donc il a pourri l'affaire. Soit on fait notre vrai métier, c'est à dire qu'on va gratter aux portes. [...]

RM : Vous prospectez toujours en interne ? Vous avez pas des prospecteurs fonciers qui vous amènent...

Int : Y'en a, c'est ce qu'on appelle des apporteurs d'affaires. On est très sélectif avec les apporteurs d'affaires. Il doit y en avoir une centaine sur Lyon. On travaille avec 4-5 réguliers.

En fait, la différence, c'est des prospecteurs fonciers qui font le métier de mes gars. C'est à dire qu'ils font de la prospection systématique, et ils savent ce que c'est que la promotion, et ils vont pas le donner à 15 promoteurs. Ils vont estimer que [nous sommes] meilleurs que les autres, ou a de plus grandes chances de s'en sortir par rapport à ses confrères, donc ils le présentent en premier. Donc on travaille avec les apporteurs d'affaires qui nous présentent

en premier les terrains, à qui on dit, sous 48 heures, oui ça nous intéresse ou non, tu peux le présenter à quelqu'un d'autre. Ils le savent, mais ils sont pas nombreux. Ils sont pas nombreux et c'est très bien. Et ceux-là on les soigne. Mais notre métier premier, c'est d'aller chercher, nous, les terrains. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

Il est donc important d'être connu et reconnu comme un bon promoteur immobilier et d'avoir des relations privilégiées avec les apporteurs d'affaires indépendants, ce qui permet d'être informé des opportunités foncières avant que toute la « place lyonnaise » le soit également. C'est ce qui ressort également dans la citation suivante, où ce promoteur immobilier emploie la formule « consultation, d'une manière formelle ou informelle », qui sous-entend qu'une partie des consultations entre les apporteurs d'affaires et les promoteurs immobiliers s'effectue à l'écart de tout regard extérieur.

Il y a des privés, ça veut dire soit des entreprises, soit des personnes privées, et qui finalement, soit sont vendeurs, et vont lancer une consultation, d'une manière formelle ou informelle, vont un peu interroger toute la place, et puis euh... chacun va faire sa proposition et puis, entre guillemets, que le meilleur gagne. (Promoteur immobilier, entretien 6, 16/02/2012)

Int : Déjà y'a quelqu'un qui me donne un coup de téléphone, y'a un truc là-bas, est-ce que tu veux aller voir ? Moi j'ai donné la tendance, est-ce que je veux faire une résidence étudiante, est-ce que je veux faire du tourisme, du logement... voilà. Si c'est résidence étudiante, je veux être près des facs et des transports. Résidence de tourisme, c'est centre-ville, à côté de la gare sinon je prends pas. Voilà, c'est tout bête hein. C'est pour ça, je vois énormément de terrains, j'en prends très peu.

RM : Les terrains, c'est des personnes qui viennent vous les proposer ou c'est vous qui êtes sur le terrain ?

Int : On me les propose. C'est des intermédiaires, des chercheurs fonciers, développeurs fonciers. La complexité d'ailleurs, c'est que plus on en prend, plus on nous les propose. Et quand on a des périodes comme maintenant avec Bâle III, où la banque nous oblige à faire moins d'opérations, et ben, on en prend moins, donc on nous en propose moins. (Promoteur immobilier, entretien 9, 24/02/2012)

A côté des personnes qui font de l'intermédiation foncière leur métier, les notaires sont également des acteurs qui ont une place importante dans les relations entre les propriétaires fonciers et les promoteurs de logements. Ils sont en effet des intervenants obligés lors des transactions foncières et immobilières, tout d'abord pour authentifier les actes et pour les conserver, mais aussi comme possible conseil des deux parties impliquées dans la transaction. Ainsi, les notaires font partie des apporteurs d'affaire potentiels, qu'il est essentiel d'avoir dans son carnet d'adresses pour tout prospecteur foncier, qu'il soit indépendant ou qu'il travaille directement pour un promoteur immobilier.

Int : Il nous arrive de faire la proposition de terrain. [...] C'est à dire qu'étant le notaire des familles par exemple ou des entreprises, on est parmi les premiers à savoir que dans le cadre de la succession, les enfants ont envie de vendre le terrain. [...] Notamment avec [un promoteur immobilier], j'en parle beaucoup mais parce que nous travaillons de façon assez étroite avec lui, je leur ai amené un certain nombre de terrains où là je vais parfois... euh... convaincre la famille ou convaincre la société qu'il faut vendre le terrain et non pas partir sur une location, ne pas le louer à une autre entreprise... Partir sur le choix juridique de la vente, donc un autre type de montage. Et en même temps je vais essayer de convaincre la famille du choix du promoteur que je lui propose, et là je fais la mise

en relation entre [ce promoteur immobilier] par exemple et telle ou telle famille, en étant certains que dans l'intérêt de la famille, il lui faut un promoteur de qualité, qui ne va pas la promener, qui va faire une offre au juste prix, qui sera le prix du marché, donc encore une fois dans une idée de paix générale si vous voulez. (Notaire, entretien 3, 23/10/2012)

Pour autant, un autre notaire défend le fait qu'ils ne sont pas des prospecteurs fonciers, tout en reconnaissant malgré tout qu'il joue également, parfois, un rôle d'intermédiaire.

Aujourd'hui les gens quand ils veulent vendre un terrain ou une propriété, ils se renseignent, et ils se renseignent pas seulement chez leur notaire. Donc avant que le notaire ait la capacité, je dirais, de négocier l'affaire, très souvent il y a eu tous les professionnels de l'immobilier qui ont pris contact avec les gens qui sont eux-mêmes déjà en concurrence et qui font des propositions.

Alors on dirait, peut-être que le notaire par contre a un rôle essentiel dans la mesure où à un moment il va peut-être arbitrer en fonction des différentes propositions qui sont proposées. Parce que les propositions, c'est pas seulement de l'argent, c'est aussi un contrat. Là le notaire recouvre la plénitude de ses fonctions, en disant, bah oui la promesse qu'on vous propose elle est en votre faveur, elle est pas en votre faveur, elle a des particularités, elle n'a pas de particularités, voilà.

Donc là le notaire retrouve son rôle mais en tant qu'indicateur foncier il peut avoir un rôle mais souvent on lui prête un rôle à mon avis à tort euh... une importance qu'il n'a pas. (Notaire, entretien 4, 31/10/2012)

En fin de compte, les positionnements, et par conséquent les pratiques des notaires semblent différentes d'un notaire à l'autre.

RM : Quels sont ses liens avec les promoteurs immobiliers ? Est-ce que vous mettez en lien propriétaires fonciers et promoteurs immobiliers ?

Int : Nous ne faisons pas de négociation foncière. En revanche, lorsque nous avons un propriétaire qui vient nous voir parce qu'il aimerait vendre son terrain, nous lui donnons le contact d'une entreprise d'expertise afin de faire une faisabilité. On ne les met donc pas en contact avec des développeurs fonciers, mais avec des cabinets d'expertise indépendants. Une fois la valeur financière du terrain établie, on contacte un promoteur pour lui proposer. Si ce promoteur refuse, on va voir un autre, etc.

Ce n'est donc pas de la négociation et il n'y a pas non plus de surenchère. Le terrain est vendu au promoteur qui le voudra, au prix proposé. (Notaire, entretien 2, 20/11/2012, non enregistré)

Dans les entretiens cités précédemment, les promoteurs immobiliers se réfèrent parfois également aux agents immobiliers comme d'intéressants apporteurs d'affaires. En effet, ces derniers sont au contact des vendeurs de maisons et d'appartements et pour beaucoup, sont également syndics de copropriété. Ces informations peuvent permettre aux promoteurs de logements de repérer des maisons et des immeubles occupés, mais qui sont aussi susceptibles d'être achetés pour une opération de démolition – reconstruction. Ceci explique en partie pourquoi certains groupes de promotion immobilière vont plus loin que le simple contact avec les agents immobiliers, mais vont jusqu'à racheter des réseaux d'agences. C'est le cas de Nexity, qui a acheté Century 21 et les agences du groupe Oralia (qui est un gros gestionnaire de biens de la place lyonnaise) :

RM : Est-ce que vous avez une relation privilégiée avec Century 21 ?

Int : Oui oui tout à fait. Enfin, oui et non, mais ils nous amènent aussi effectivement des implications puisque des gens qui vendent leur bien immobilier de maison, dans des secteurs à fort COS, des fois la valeur d'une démolition-reconstruction d'un immeuble est supérieure à la valeur vénale du bien. Alors qu'un agent immobilier, il va peut-être penser à faire toute la transaction plutôt que nous appeler en nous disant, là y'a ça, regardez ce que vous pouvez faire dessus, mes clients veulent vendre, mais peut-être qu'ils vont en tirer un meilleur prix s'ils font l'opération immobilière plutôt que de revendre directement en l'état.

Donc ça c'est tout un travail qu'on fait vis à vis de notre réseau de franchisés, pour les impliquer très en amont sur ces dossiers là, pour leur dire, il peut se passer des choses. (Promoteur immobilier, entretien 11, 27/02/2012)

## B. La prospection foncière

Nous venons de voir que les promoteurs immobiliers utilisent des « apporteurs d'affaire », donc des intermédiaires, pour trouver des parcelles constructibles à des endroits identifiés comme permettant de facilement trouver des clients. Ces apporteurs d'affaires peuvent-être de simples intermédiaires entre un propriétaire foncier et un promoteur immobilier (par exemple, un agent immobilier, un notaire), mais aussi être des travailleurs indépendants qui effectuent également de la prospection foncière par eux-mêmes, sur le terrain, en allant démarcher des propriétaires qui ne sont pas forcément vendeurs *a priori*. Il arrive aussi que ces prospecteurs, souvent appelés « développeurs fonciers », soient directement salariés des promoteurs immobiliers. Cette prospection foncière, qui nécessite d'aller physiquement sur le terrain et de contacter les propriétaires, de faire du porte à porte, constitue un second moyen pour trouver du foncier mutable pour les promoteurs de logements. Comment les développeurs fonciers identifient ces fonciers mutables ? Arrivent-ils à convaincre les propriétaires fonciers de se séparer de leur bien alors même qu'ils ne sont pas forcément vendeurs *a priori* ?

Il apparaît que les négociations entre un propriétaire et un développeur foncier peuvent être très longues (plusieurs années), parfois avec des relations très distendues, mais pourtant bien réelles. Les promoteurs immobiliers sont bien souvent prêts à faire l'effort d'attendre, tout en restant régulièrement en contact avec les propriétaires fonciers et ce dans l'espoir que cette relation privilégiée permettra de trouver un accord avantageux.

C'est là où les hommes ont toute leur place. J'ai l'impression que les bons promoteurs ont réussi à... ils sont souvent tout seuls sur le terrain parce qu'ils ont eu l'info avant, parce qu'ils ont une façon de sceller le dossier ou le sortir grâce à leur talent parce qu'il fallait présenter le projet de telle façon au maire, ou parce qu'il fallait modifier le PLU, ce que les autres promoteurs n'ont pas eu le courage de faire, ou parce que...

Mais il y a quelques années il y avait plus de guerre entre eux. Ca m'arrivait beaucoup plus de voir des vendeurs qui venaient me voir en disant, voilà j'ai trois lettres dans ma boîte, j'ai trois prix différents, quel est le plus fiable selon vous ? C'est quelque chose que je ne vois quasiment plus. D'une façon ou d'une autre, le promoteur a réussi à signer avec le vendeur tout seul.

Alors, c'est dur hein, c'est à dire que souvent ce sont des dossiers de longue haleine. J'en ai un par exemple, le terrain n'est pas mûr, il va l'être c'est sûr un jour, le promoteur il attend depuis 7 ans ! Il continue d'aller voir le



vendeur... Et il sera tout seul le jour où il sera mûr puisque les autres se sont essouffés. Le vendeur maintenant ne connaît plus que lui.

Encore une fois, l'homme a pris une place beaucoup plus fondamentale, et c'est bien d'ailleurs. (Notaire, entretien 3, 23/10/2012)

Je les défends pas (les développeurs fonciers), mais faut savoir que c'est pas en 5 minutes qu'ils l'ont trouvé l'immeuble, des fois ça fait trois, quatre ans, cinq ans qu'ils sont en train de discuter. Et quand ils arrivent au bout de la discussion, « PAN », nous on arrive, on dépose une DIA, on les préempte. Ca leur fait mal, ils aiment pas bien. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 1, 30/01/2013)

Int : Et puis il y a la troisième approche (après avoir évoqué les consultations publiques et les « opportunités foncières »), qui est de dire, je vais aller à la rencontre des gens, parce que je sais que ce secteur m'intéresse en termes de développement, et je vais aller les convaincre de vendre.

La troisième hypothèse est la plus difficile, très clairement, parce que vous allez voir des gens qui sont pas vendeurs et qu'il faut... c'est une stratégie qui est beaucoup plus mobilisatrice en termes de temps, en termes d'équipe, mais qui est pour moi la plus pertinente car c'est la meilleure façon d'acheter des terrains à un prix un peu raisonnable... un peu raisonnable. (Promoteur immobilier, entretien 6, 16/02/2012)

Les bailleurs sociaux prospectent également, donc ne se reposent pas uniquement sur les fonciers publics ou les charges foncières vendues en Zones d'aménagement concerté.

RM : Comment vous identifiez qu'il y a du foncier intéressant à tel endroit ?

Int : Ah bah pour ça j'ai une équipe de chasseurs sur le terrain qui cherchent les opportunités.

RM : Des développeurs fonciers...

Int : Oui oui. Donc ils cherchent hein. J'ai une équipe... je l'ai renforcée d'ailleurs quand on était au creux de la vague là, en 2008-2009. On n'avait plus rien à se mettre sous la dent hein ! Donc on n'arrivait plus à produire. Donc là j'ai renforcé l'équipe, et puis ils sont partis, ils se sont mis en place, et puis... voilà.

Et puis c'est un monde, c'est un univers... ça se sait... les informations circulent. Et après ça, et ben c'est de la négo. Ce qui veut dire que des fois, un beau terrain, on se le fait souffler par un collègue, ou même par un promoteur privé, mais nous on a aussi à faire quelques belles opérations. Voilà, c'est le métier quoi. Là, on est complètement dans un truc... Alors là, c'est une partie de l'activité où on est complètement dans un système concurrentiel avec l'ensemble de ceux qui construisent. (Bailleur social, OPH, entretien 2, 17/04/2012)

Mais tous les OPH ne font pas de prospection foncière car certains ont déjà assez de propositions de vente en provenance de ce que nous pouvons assimiler à leur réseau d'apporteurs d'affaires.

Nous, on n'a jamais eu, de part notre statut [d'OPH], notre proximité du Grand Lyon, notre proximité de la Ville de Lyon, avec les élus locaux de la communauté, avec les grands partenaires, les grands promoteurs, avec les aménageurs. Nous on a un flux permanent, toutes les semaines, de propositions. Et du coup on a une très grosse activité d'études de faisabilité. (Bailleur social, OPH, entretien 6, 07/06/2012)

Ainsi, pour les promoteurs de logements, il existe deux façons principales de se positionner pour acheter des fonciers mutables :

- connaître les terrains mis en vente (bien souvent, par l'intermédiaire d'un « apporteur d'affaires »), puis formuler une offre la plus attractive possible pour le propriétaire vendeur ;
- détecter les fonciers mutables sur le terrain. Dans ces cas, les propriétaires ne sont pas forcément vendeurs, et parfois, ne sont pas non plus forcément conscients que leur terrain remis à nu, après travaux de démolition et de viabilisation, a plus de valeur que leur terrain dans son état d'usage actuel.

Si tous les promoteurs de logements ne prospectent pas directement sur le terrain, tous nous ont affirmé qu'il s'agit de la méthode la plus efficace pour acheter des terrains constructibles de qualité à des prix raisonnables, sans se faire doubler par un promoteur concurrent. Avec le fait de comprendre les attentes de leur clientèle, la prospection foncière est présentée comme le cœur de métier de promoteur. C'est ce qui ressort de l'extrait suivant où, pour ce promoteur immobilier, la capacité à identifier les parcelles mutables et à aller négocier avec leurs propriétaires doit faire partie de la panoplie du bon promoteur :

Y'a deux façons de chercher les terrains. Y'a soit attendre dans son bureau en attendant qu'un gars vous appelle en vous disant, on m'a dit que, machin, tu me donnes 5 %, je te dis où c'est et tu vas voir. Et là pour moi c'est pas des bonnes affaires parce que ce gars là il a appelé 15 promoteurs donc il a pourri l'affaire. [...]

Soit on fait notre vrai métier, c'est à dire qu'on va gratter aux portes, mais avant ça on regarde le PLU, on regarde où est-ce qu'on peut avoir des zones de constructibilité suffisante pour faire notre métier, et ensuite on prospecte sur site. Ça nous permet de voir les vis à vis, ce qui est primordial. C'est à dire que quand le marché se retourne, les mauvais produits, ils ne se vendent plus. Les mauvais produits c'est quoi ? Un vis-à-vis, un immeuble dégueulasse devant vos fenêtres alors que l'adresse est bonne, c'est les commerces qui sont pas assez proches, l'école qui est trop loin, etc. Donc tout ça c'est les fondamentaux de notre métier donc il faut aller sur site. Après ben... on travaille avec des planches cadastrales, donc on a le visuel de la rue, de ce qui se passe derrière... on sait avec les planches cadastrales que derrière il y a un terrain de x m<sup>2</sup>, donc si on sait faire notre métier, si on sait lire un PLU, on devine que sur cette maison on peut construire 1 000, 2 000, 3 000 m<sup>2</sup> de SHON. Ou sur ces 2 maisons, ces 3 maisons... Ce qui nous permet tout de suite, quand on a une bonne connaissance du marché, de savoir si, automatiquement, on a une fourchette de prix qui correspond à la valeur vénale de ce qu'on voit. Parce que si on n'est pas capables d'acheter plus cher que ce que ça vaut, c'est pas la peine d'aller gratter aux portes. Le gars en face il va pas attendre deux ans qu'on ait le permis de construire alors qu'il peut vendre la même prix ou plus cher à quelqu'un en diffus.

Donc notre vrai métier c'est d'être sélectif, et d'aller sur les terrains où on a une valeur ajoutée, c'est à dire le prix, où on peut acheter plus cher que ce que ça vaut parce qu'on achète des droits à construire. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

Notons que depuis 2004, la Direction du foncier et de l'immobilier du Grand Lyon a développé son propre réseau d'apporteurs d'affaires (notaires, marchands de biens, agents immobiliers, etc.). Ces acteurs de l'immobilier lyonnais informent le Grand Lyon de la mise en vente d'immeubles et de terrains, tout comme ils le font avec les promoteurs de logements. Ce réseau concourt à hauteur de

30 % de la production de logements sociaux du Grand Lyon. (Grand Lyon, Direction du Foncier et de l'Immobilier, 2013, p. 93). Le Grand Lyon mène ainsi une politique spécifique d'acquisition pour aider à la réalisation de logements sociaux, en facilitant la mobilisation de la ressource foncière des bailleurs sociaux (chapitre 6).

#### **4.4. Le contrôle de la ressource foncière**

Si nous avons vu que le prix de vente est l'élément essentiel pour le propriétaire foncier, il apparaît que les façons d'aborder les négociations diffèrent selon les types de propriétaires. Cet élément est toutefois difficile à évaluer car les propriétaires fonciers sont des acteurs à la fois très divers et « peu visibles ». La plupart ne sont pas acteurs professionnels du secteur. Dès qu'un propriétaire foncier a vendu son bien il se retire des dynamiques de promotion immobilière. Cela peut-être le cas d'une entreprise aussi bien que d'un particulier. Afin d'identifier des régularités dans les comportements des propriétaires fonciers nous avons également interrogé des notaires, qui sont en contact avec les ménages soit en amont de la vente, soit uniquement comme garant de la vente.

RM : Est-ce qu'il y a des formes de négociations qui changent selon la nature du propriétaire foncier ? Si c'est une entreprise, un gros propriétaire foncier...

Int : Bien sûr. Par exemple la ville qui vend des terrains, elle vend des terrains sur un canevas de promesse de vente qui ne bouge pas d'une virgule, qui a été étudié par des juristes, et c'est ça ou rien. Mais ils sont tellement dominants et tellement dans une position de force, ils ont tellement des terrains dans des emplacements souhaités par tous, donc le promoteur y va. Donc là le compromis sera un petit peu déséquilibré, mais ils y vont.

C'est pas du tout pareil quand un groupe d'assurance vend du terrain à Lyon, sur la rue de la République, la rue impériale, beaucoup de choses comme ça, c'est pas la même histoire que quand c'est la petite famille qui vend son truc. Notre rôle est plus accru, plus on a des personnes vulnérables et fragiles.

RM : Oui, quand c'est RFF qui vend, ils ont déjà des équipes qui sont...

Int : Voilà, le promoteur il dit amen ou pas quoi. (Notaire, entretien 3, 23/10/2012)

RM : Avec les propriétaires fonciers [...] est-ce que les types de relations changent selon les propriétaires ? Selon qu'un promoteur aborde une famille ou un groupe ?

Int : Tout à fait, si vous allez traiter dans l'est lyonnais des terrains agricoles, vous n'allez pas vous intéressez de la même manière aux agriculteurs qu'à un industriel du même est lyonnais qui vend son usine parce qu'elle n'a plus d'activité. Ce sont des mondes très très différents.

Le monde agricole par exemple, pour prendre celui là, est un monde relativement fermé qui a des us et coutumes et que vous ne pénétrez pas facilement pour des raisons... du fait que la terre ça a été l'outil de travail pendant des générations et qu'on s'en sépare pas facilement. Et d'autre part ils sont eux-mêmes très entourés par un monde associatif, comme vous le savez, et donc souvent ça passe par même des développeurs fonciers qui sont spécialisés dans ce domaine.

RM : Au sein du Grand Lyon vous voyez encore beaucoup de vente de foncier agricole ?

Int : Si vous prenez le grand stade... Ça dépend à l'endroit où vous êtes, mais tout le développement des bâtiments, des parcs d'activités et de la logistique autour de Lyon sont faits sur des terrains agricoles, où on a eu un

changement de vocation total. Et encore une fois ce monde agricole vous ne le pénétrez pas comme vous achetez un terrain à un industriel ou vous remembrez des maisons individuelles dans le 8ème arrondissement, c'est pas les mêmes méthodes et c'est pas la même appréhension. (Notaire, entretien 4, 31/10/2012)

RM : Pour vous, et pour les prospecteurs, est-ce que les types de négociation sont différents selon la nature des propriétaires ?

Int : Honnêtement, moi je préfère négocier avec un professionnel : notaire, marchand de biens, agent immobilier. Le propriétaire, de toutes façons, il en veut toujours plus que ça vaut, et puis il a toujours l'attachement quelque part au bien. Une fois qu'il a confié le bien au professionnel, pour nous c'est beaucoup plus facile à mon sens. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 1, 30/01/2013)

De plus, il existe, comme sur tout marché, un phénomène de « psychologie collective ». C'est-à-dire que si un propriétaire foncier a le sentiment que les prix vont continuer d'augmenter, ou bien vont augmenter de nouveau après une période de stagnation, il aura tendance à faire le choix d'attendre des jours meilleurs.

C'est pas tellement les prix qui décident les gens, c'est l'envie qu'ils ont d'avoir une visibilité sur le devenir de l'environnement immobilier. Je pense que des opérations seront reportées ou abandonnées [à partir de 2012]. (Promoteur immobilier, entretien 5, 10/02/2012)

Pour limiter ce phénomène, souvent évoqué sous le terme de rétention, plusieurs gouvernements ont préconisé des mesures réglementaires ou fiscales<sup>90</sup>, mais qui se heurtent toutes au fait que les biens fonciers n'ont pas qu'une valeur financière d'échange mais aussi des valeurs affectives et d'usage très fortes. Nous évoquons ce type de politique foncière dans le chapitre 7.2.

## **A. Les conditions suspensives d'achat du foncier**

En précisant que les marchés fonciers sont des marchés d'enchères nous avons jusque-là donné l'impression que l'acheteur, s'il n'est pas le plus offrant, n'a aucune chance de convaincre le propriétaire foncier privé de lui vendre son terrain. Ce fait est à nuancer. Les promoteurs de logements ne sont pas dépourvus de ressources pour convaincre les propriétaires de vendre leur parcelle à un prix inférieur à ce que proposent les autres promoteurs. Pour cela, ces derniers introduisent un élément majeur dans la négociation, qui ne porte pas sur le prix proprement dit : le nombre et le type de conditions suspensives au compromis de vente du foncier.

Nous avons évoqué le fait qu'en cas de mévente en phase de précommercialisation, les promoteurs immobiliers peuvent chercher à renégocier le prix d'achat du foncier. Ils peuvent agir ainsi car les promoteurs de logements n'achètent que très rarement le foncier au comptant, ils signent avec le propriétaire initial du terrain une promesse de vente dans laquelle apparaît un montant financier pour l'achat du terrain, une clause de dédit en cas de retrait du promoteur et un certain nombre de

---

<sup>90</sup> Par exemple, la loi ENL (Engagement National pour le Logement) de 2006 a introduit la possibilité de majorer la taxe foncière sur les terrains nus constructibles.

conditions suspensives du compromis. Le promoteur achète de façon définitive le terrain quand il est certain que les conditions susceptibles de suspendre la transaction n'existent pas ou plus dans les faits (une pollution des sols, des fouilles archéologiques importantes, la présence d'amiante...) ou sont levées (obtention du crédit bancaire, atteinte d'un niveau de pré-commercialisation, obtention du permis de construire purgé de tout recours...).

Soit on veut baisser le client, c'est facile. Si vous voulez, quand on achète trop cher les terrains, ce qui est le cas de nos confrères, pour certains. [...] Si vous voulez, quand on s'engage, chez [nous], on tient nos paroles. C'est à dire, si je dis, je vais acheter 100 balles. Dans deux ans, si c'est la crise, je vais acheter 100 balles. Il arrive assez souvent que des confrères, mêmes des gros, bloquent les terrains. Y'a tellement de concurrence, ils achètent 300 balles plus cher que tout le monde, et ils savent dès le départ qu'ils vont renégocier le prix, parce que le client dans deux ans, avec un peu de chance, il a même racheté une maison, il a déjà dépensé l'argent au moins fictif. A ce moment là il faut mettre des clauses de sorties dans les promesses de vente, et très souvent... Si vous voulez, moi ma promesse de vente, j'ai 5 conditions suspensives, j'ai la DIA, le machin. J'en ai qu'une en fait, c'est le PC. J'en ai vu, pour les citer, [un promoteur], qui sont des gens sérieux mais qui ont un effet de volume et de masse qui sont très importants, ils ont une promesse de vente où y'a... ça va du petit "a", au petit « u ». Y'a 22 conditions suspensives ! J'en parle parce que j'ai eu très récemment, le mec c'est pas de chance parce que c'est un ami de ma famille. J'étais en négociation sur le terrain et je lui avais dit, écoute, moi ton terrain je le prends à 350 euros du mètre carré de SHON. Il m'appelle, il me dit [ce promoteur] est à 550. Je lui dis, c'est pas possible. Il me dit, je t'assure, [ce promoteur] est à 550. Je vais le voir il me sort la promesse. Et il avait une condition en petit « u », c'était marqué « condition suspensive : termites ». C'est à dire qu'on achète une maison qu'on va démolir, dont on se fout, on y habitera jamais. On est au dessus de Valence, donc on n'est pas obligé de chercher des termites ou des machins. Donc aujourd'hui t'as un mec qui te dit, qui te promet, qu'il va t'acheter 2 millions ton terrain, et qui te dit, par contre, dans un an et demi, parce que faut lire hein ! , si jamais il trouve une bestiole, dans une maison dont il se branle royalement, qu'il va démolir, il va venir te voir en te disant, je peux plus acheter. Par contre si, je peux acheter mais c'est pas 2 millions, c'est 1,3, mais t'es pas obligé de vendre ! Mais comme t'as attendu depuis deux ans et que t'as pas le temps de repartir avec un autre promoteur sur deux ans.... Parce que c'est ça en fait ce qui se passe. Le gars il attend depuis un an et demi. Il a le droit de partir si le gars lui achète moins cher, mais ça veut dire qu'il va repartir avec un autre promoteur, dans sa tête, il se dit : de toutes façons, tous les promoteurs sont véreux, donc le prochain va me faire pareil. Donc finalement, 3 fois sur 4, le mec il va réussir à renégocier son prix. Ca c'est une culture, c'est différent. Et pour ça, il faut qu'il se trouve des portes de sorties, faut pas qu'il soit obligé d'acheter. Et ça, les portes de sorties, c'est de « a » jusqu'à « u ». (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

Ce promoteur essaie donc d'utiliser comme argument auprès du propriétaire foncier le fait qu'il limite fortement le report d'incertitude vers ce dernier. Cela se traduit par une impression de franchise et surtout par la certitude du montant final touché par le propriétaire. Cet autre extrait, lors du même entretien, va dans le même sens :

Int : La particularité de [notre entreprise], c'est d'acheter sur fonds propres et pas de faire ce qu'on appelle des conditions de pré-commercialisation. C'est à dire que nos confrères, comme c'est un métier à risque, ils achètent et puis ils disent, Monsieur, ok, mais sous condition que j'ai vendu 30 % de mes immeubles dans deux ans. Et après, donc ils vont voir un client, ils bloquent le terrain, un an et demi après ils vont vendre à 4 000 euros du mètre carré,

le marché est à 3 000 mais ils essayent de vendre, ils y arrivent pas ! Et on retourne voir le client pour dire, c'est pas possible, faut qu'on baisse les prix, parce que faut que je vende moins cher.

Nous, on est très atypique, c'est qu'on achète sur fonds propres. C'est à dire que notre patron nous dit, on connaît notre métier, c'est à nous de maîtriser nos risques. [...] Depuis que je suis chez [nous], ça fait 10 ans, j'ai jamais eu à renégocier un terrain. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

Cette stratégie peut permettre de convaincre des propriétaires immobiliers de vendre leur terrain légèrement moins cher que ce que proposent les autres promoteurs immobiliers. Pour le propriétaire foncier, il s'agit donc d'un compromis entre le prix de vente et la sécurité. Toutefois, notons que ce promoteur immobilier a un discours atypique par rapport aux autres promoteurs immobiliers que nous avons rencontrés. D'une part cette stratégie ne peut pas s'appliquer dans toutes les transactions et d'autre part elle est plus opportune lors des périodes de hausse des prix immobiliers.

[Ce discours], on l'a très bien fait passé en période de crise parce qu'en 2008 - 2009, tous les promoteurs se désengageaient. Donc là, les propriétaires buvaient nos paroles, s'excusaient de pas avoir signés avec nous. Et puis, en période de Scellier... le problème, faut être clair, 9 fois sur 10 il regarde ce qu'il y a en bas à droite.

Quand on a à faire à des professionnels, c'est super. Quand je rachète à un électricien, un machin... à un mec qui est dans les affaires, là j'ai une vraie valeur ajoutée, parce que mon discours il le comprend. [...] Là, neuf fois sur dix je passe parce qu'on apporte des garanties que le propriétaire peut entendre. Mais le petit vieux lambda, [...] il regarde ce qui se passe en bas à droite, il comprend pas ce qui se passe au milieu et il s'en fout. J'ai beau lui dire, faites gaffe, ce qui compte c'est pas ce qu'on vous promet, c'est ce qu'on vous donne. Ben ce discours il passe très mal aujourd'hui. Mais dans 6 mois il passera très bien. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

Notons que la négociation entre le promoteur et le propriétaire foncier ne porte pas uniquement sur le nombre de conditions suspensives. En effet, il existe deux formes de promesse de vente. Elles engagent différemment les deux parties impliquées.

RM : Quelle est la différence entre la promesse unilatérale et la promesse synallagmatique ?

Int : Ah bah, c'est fondamentale ça. C'est essentiel. Si vous parlez de ça, il faut vraiment en parler.

La promesse unilatérale, [...] vous vous engagez à acheter... le promoteur s'engage à acheter si les conditions suspensives sont levées. Ça, c'est unilatérale, c'est à dire qu'il y a une seule personne qui est engagée.

Synallagmatique, les deux personnes sont engagées. C'est à dire que l'autre il s'engage à le vendre et nous on s'engage à l'acheter en tant que promoteur. Donc c'est très contraint. C'est à dire que vous signer une promesse synallagmatique, avec une condition suspensive de permis de construire. Entre temps, retournement de marché, votre terrain vous le payer donc 30 % plus cher que ce qu'il vaut au moment de la levée de la condition. Et vous n'avez pas le choix, sinon vous allez en procédure et le vendeur il gagne.

RM : Donc il vaut mieux, pour le promoteur...

Int : Unilatérale, systématiquement.

RM : Les promoteurs arrivent à avoir essentiellement des promesses de vente unilatérales ?

Int : Ça dépend, ça peut forcer la décision. Si jamais vous êtes au coude à coude avec des confrères, vous allez dire, bah moi je vous signe une synallagmatique et comme ça le propriétaire il est vraiment serein. (Promoteur immobilier, entretien 15, 23/07/2013)

Ainsi, la promesse synallagmatique de vente (ou « compromis de vente ») engage beaucoup plus fortement le promoteur, ce qui est un gage de sécurité pour le propriétaire. Plutôt que de diminuer le nombre de conditions suspensives ou de proposer une nouvelle offre encore plus élevée, le promoteur peut faire le choix de passer en promesse synallagmatique de vente.

Outre les différentes stratégies adoptées par les promoteurs pour convaincre les propriétaires fonciers, nos différents entretiens ont montré que la condition suspensive incluse quasiment sans exception dans les promesses de vente est celle liée à l'obtention du permis de construire purgé de tout recours, c'est-à-dire une condition qui porte sur l'obtention des droits à bâtir. Aucun promoteur immobilier ne nous a affirmé avoir définitivement acheté du foncier avant l'obtention du permis purgé de tout recours. En revanche, l'un d'eux nous a dit que certains de ses concurrents peuvent parfois le faire. Là encore, il s'agit d'un argument pour convaincre le propriétaire foncier.

Il y a des gens... et ça, c'est plutôt les indépendants et les risquiers, qui achètent sans conditions suspensives d'obtention du permis de construire. Ça, c'est majeur pour forcer la décision aussi. La personne prend le risque que le permis de construire qu'il dépose ne soit pas accepté et qu'il doive réduire sa constructibilité ou etc., des choses comme ça. Donc ça c'est un... c'est très important aussi... ce que ne fait jamais [notre société]. Chez nous, pas le droit de le faire. (Promoteur immobilier, entretien 15, 23/07/2013)

Un bailleur social nous a dit agir ainsi. Il confirme que c'est un argument de poids dans la négociation avec les propriétaires fonciers mais qui nécessite de pouvoir mobiliser une autre ressource, en l'occurrence la ressource financière.

RM : Dans l'achat du foncier, entre la promesse de vente et... Enfin, quand se fait l'achat effectif du foncier ? Est-ce qu'il y a une promesse de vente d'abord et vous attendez d'avoir le permis purgé de tous ses recours, et vous achetez effectivement le foncier ? Ou bien [...] vous achetez le foncier et après vous faites une demande de permis de construire ?

Int : Oui

RM : D'accord. Donc il n'y a pas de temps en promesse de vente ?

Int : Non, on ne pourrait pas parce que vous vous rendez-compte qu'un délai de développement euh... sur un projet... euh... c'est beaucoup trop long. Le temps qu'on arrive au permis il y a quand même euh... il y a 18 mois de travail hein. Non non, on achète les terrains et puis après... Bon, on s'assure quand même des droits à construire hein. On les vérifie, on a une grande prudence par rapport à ça. Si on a acheté, on va pas se faire rouler sur les droits à construire.

RM : Parce que les promoteurs immobiliers s'assurent pour ça en achetant effectivement le foncier seulement dans un deuxième temps.

Int : Cela peut faire la différence en effet, mais on ne prend pas pour autant de risques inconsidérés. Mais ça peut faire la différence sur les conditions suspensives bien sûr. Ça nous est d'ailleurs... ça peut nous être reprochés mais c'est pas de notre faute si on a la confiance de nos banquiers. (Bailleur social, OPH, entretien 2, 17/04/2012)

C'est de la négociation [avec le propriétaire foncier], mais avec une mise en concurrence avec d'autres opérateurs. Donc on négocie. Nous ça nous est arrivé d'être vraiment en concurrence avec un de nos confrères, qui a mis des conditions d'achat du terrain sans condition suspensive de permis, des choses que nous on ne fait pas quoi. Et donc

ils ont acheté un terrain... euh... Ils étaient au même prix dans leur proposition, mais ils ont accepté de ne pas mettre de condition suspensive d'obtention de permis. Nous, c'est un truc qu'on fera jamais. (Bailleur social, entretien 3, ESH, 26/04/2012)

Parmi les multiples conditions suspensives possibles, nos entretiens révèlent que deux sont essentielles dans une opération immobilière pour passer de la promesse d'achat à l'achat effectif :

- L'obtention du permis de construire et la purge de tous les recours : cela revient à introduire le fait que les promoteurs n'achètent pas de la surface de terrains mais des droits à bâtir.
- L'atteinte d'un niveau de pré-commercialisation (pour les promoteurs immobiliers, car les bailleurs sociaux n'ont pas à maîtriser cette incertitude).

Cela confirme que ces deux éléments constituent des zones d'incertitude fortes, susceptibles d'obliger à revoir tout un bilan d'opération. Pourtant, concernant les droits à bâtir, la tradition juridique française implique que lorsqu'une règle est édictée, elle est la même pour tous et tout acte doit être jugé en fonction de son caractère légal ou illégal, sans discussion possible (si litige, c'est au juge d'en décider). En matière d'urbanisme, l'introduction d'une condition suspensive sur l'obtention du permis de construire avec une surface de plancher minimale est la preuve que cela ne se passe pas de la sorte, donc qu'il existe ce que Pierre Lascoumes nomme des « normes secondaires d'application » (Lascoumes, 1992, p 61). Le terme secondaire signifie non pas que certaines normes sont moins importantes mais qu'il existe très souvent, voire toujours, un second niveau d'application des règles de droit qui se négocie entre les acteurs concernés par cette application. Pour compenser cette zone d'incertitude, le promoteur doit donc mobiliser d'autres ressources. Or, il est difficile de renégocier à la baisse les coûts de construction, d'augmenter les prix de vente des logements (car les clients ont souvent des enveloppes déterminées) ou de trouver d'autres modes de financement (qu'ils soient en haut ou en bas de bilan). La solution qu'il reste est donc celle de renégocier le prix d'achat du foncier. Nous revenons spécifiquement sur ce sujet et sur ses conséquences sur la régulation des dynamiques de promotion dans les chapitre 8.

Notons également que les collectivités locales sont amenées à acquérir du foncier, donc à négocier cette acquisition avec les propriétaires fonciers (en revanche, l'achat de foncier par l'Etat est aujourd'hui très rare). Pour cela, les communes et le Grand Lyon disposent du droit de préemption. Il leur permet d'acquérir les biens immobiliers et fonciers en priorité (autour de 1 % des déclarations d'intention d'aliéner présentée au Grand Lyon sont préemptées par an). Toutefois, les collectivités préfèrent acheter à l'amiable lorsque cela est possible (80 % des acquisitions foncières et immobilières du Grand Lyon sont réalisées à l'amiable) pour plusieurs raisons :

- cet achat ne peut alors pas être assimilé à une limitation de la liberté de vendre à qui l'on souhaite et il n'évince pas un acquéreur qui était prêt à acheter ;
- cet achat ne peut pas faire l'objet de recours en justice sur le fait que la préemption n'est pas motivée par un réel projet d'intérêt général.



Ainsi, en achetant à l'amiable, le Grand Lyon se retrouve contraint aux mêmes logiques de marché que les promoteurs de logements. Pour ne pas avoir à trop surenchérir sur les prix, l'absence de conditions suspensives peut alors être un argument de poids pour convaincre un vendeur de terrain.

Il y a aussi des gens qui me disent, moi, ah ben... je vends mon bâtiment, vous êtes intéressés la mairie ? Pourquoi ils font ça ? Parce qu'en fait... euh... le gros avantage d'une collectivité, c'est qu'elle paye tout de suite. On paye à 45 jours, on n'a pas de condition suspensive.

Un promoteur, quand il arrive, il dit, ouh là, moi je ne suis pas sûr d'avoir mon permis, je sais pas si je vais avoir... et du coup il met des conditions, et le gars, il est même pas sûr d'être payé au bout de deux ans, parce qu'on sait bien que les opérations ne se montent pas en trois minutes hein.

Donc du coup, on a des gens qui viennent nous voir en disant, moi je veux vous vendre. (Agent public territorial, commune, entretien 7, 24/04/2013)

## **B. Constituer des réserves foncières pour limiter l'incertitude ?**

Nous venons de voir que l'accès à la ressource foncière est à l'origine d'une forte concurrence entre les promoteurs. Elle peut se traduire par des surenchères en termes d'offre financière faite aux propriétaires fonciers. Pour limiter celles-ci, les promoteurs essaient de tisser des relations de confiance sur la longue durée avec les propriétaires afin que ces derniers ne cèdent leur parcelle à personne d'autres. Toutefois, une solution pour limiter beaucoup plus radicalement la concurrence serait, pour un promoteur de logements, d'avoir en quelque sorte à traiter en interne, avec soi-même, pour avoir accès au foncier. Autrement dit, les promoteurs de logements, afin de ne pas se lancer dans une course à la surenchère pour l'achat du foncier, achètent-ils des terrains pour les garder en stock en vue de développements futurs ? Constituent-ils ce que les professionnels nomment de la réserve foncière ? Une telle pratique peut *a priori* paraître intéressante :

- lors des périodes de hausse des prix, afin d'acheter le foncier avant que son prix n'augmente ;
- lors des périodes de baisse des prix immobiliers, où l'achat de foncier est rendu compliqué car les propriétaires préfèrent généralement attendre une hypothétique remontée des prix plutôt que vendre moins cher qu'ils n'auraient pu le faire six mois ou un an plus tôt. Pour les promoteurs, cela peut donc permettre de continuer d'avoir une activité de construction malgré un marché foncier atone.

Précisons que dans ce chapitre, nous n'évoquons pas la question des réserves foncières constituées par l'Etat, par les collectivités territoriales et par les organismes publics dédiés à cela tels les Etablissements publics fonciers (EPF). Nous y reviendrons dans le chapitre 6.

Du point de vue du promoteur immobilier, la notion de réserve foncière est définie comme suit :

Faire de la réserve foncière, ça veut dire qu'on achète des terrains sans condition suspensive et on décide de les porter. (Promoteur immobilier, entretien 12, 21/03/2012)

On n'en est pas encore à acheter cash des terrains et se dire, bon bah je vais faire le pari. Certains le font, en général ceux qui le font sont rarement... y'a toujours des exceptions puisque c'est ce qu'à fait [un promoteur] sur [une opération], mais dans les groupes c'est pas trop la culture. D'abord les banques détestent ça depuis la crise des années 1990, parce que c'est trop risqué... Donc nous, on essaye justement de trouver le juste milieu entre la

capacité à développer des projets et les risques. Moi je veux bien prendre le risque d'études, ça je peux le faire.  
Prendre des risques fonciers sur plusieurs hectares... (silence) (Promoteur immobilier, entretien 6, 16/02/2012)

Ce promoteur immobilier accepte de prendre le risque d'études mais pas le risque foncier. C'est-à-dire qu'il accepte de prendre en charge l'incertitude qui existe autour de la mobilisation des ressources clientèle, construction et financière. En revanche, tant qu'il n'est pas sûr qu'il maîtrise bien ces trois ressources, il n'achète pas le foncier. Il accepte seulement d'être en promesse de vente avec le propriétaire. Notons qu'avec ce point de vue de la promotion immobilière, la définition de « réserve foncière » est différente de celle qu'en donne le Grand Lyon :

La réserve foncière, tout le monde n'a pas la même définition. Nous au foncier on a une qui est très simple, la réserve foncière, on sait pas ce qu'on va faire sur le bien qu'on va acheter. Autrement, c'est pas de la réserve foncière. C'est de la réserve foncière opérationnelle, mais c'est pas de la vraie réserve foncière. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 1, 30/01/2013)

Nous avons évoqué dans le chapitre 2 le fait que les entreprises de promotion immobilière sont généralement peu capitalisées. Les fonds propres dont elles disposent sont en permanence investis dans des opérations. Or, constituer des réserves foncières implique des coûts de portage et surtout immobilise de l'argent. Cela a pour conséquences, soit de limiter le nombre d'opérations réalisées par an, soit d'obliger à une augmentation de capital de l'entreprise afin de retrouver des liquidités disponibles. Presque la totalité des promoteurs immobiliers préfèrent se concentrer sur leur cœur de métier, c'est-à-dire faire travailler leur argent dans des opérations de promotion immobilière. Avoir des réserves foncières reviendrait à constituer un patrimoine à entretenir physiquement mais surtout, à gérer financièrement (faire le choix de le mettre en location, de le revendre ou de le développer). Le promoteur n'est alors plus seulement un producteur de logements mais aussi un gestionnaire de patrimoine. Cela constitue donc un pas vers l'activité d'investisseur, ce que la profession ne souhaite pas.

RM : Vous connaissez des promoteurs immobiliers ou des bailleurs sociaux qui font de la réserve foncière ?

Int : Ils ne font pas de réserve foncière. Ca n'existe plus la réserve foncière.

RM : Donc il y en a peu, ou pas, qui prennent position sur...

Int : Si, ils prennent tous positions

RM : Mais le terrain reste la propriété du propriétaire ?

Int : Évidemment ! Il n'y a pas un centime qui est mis. [...] Dans une société de promotion, il n'y a pas de capitaux, c'est essentiellement de l'emprunt. Personne ne vous finance un terrain s'il n'est pas constructible pour faire bref. Donc on peut tout à fait anticiper la constructibilité d'un terrain dans le cadre d'un contrat, et qui va faire que si la condition suspensive de modification du PLU n'est pas intervenue, vous n'allez pas acheter ce terrain, et forcément... Donc si vous me dites, est-ce qu'il y a des gens qui prennent le risque d'acheter des terrains à bas prix en pensant, en spéculant, pour le futur, la réponse est non. Sauf... sauf des promoteurs qui sont en même temps des investisseurs et qui travaillent en même temps sur le très long terme et qui investissent, mais c'est plus de la promotion au sens classique. Il faut une capacité d'investir. C'est comme... vous vous dites, ces terrains sont

inconstructibles pour le moment, dans 5 ou 6 ans ils le seront, j'ai les moyens d'attendre, je vais le faire. Ca c'est pas une société de promotion qui va faire ça. (Notaire, entretien 4, 31/10/2012)

RM : Vous arrive-t-il de constituer des réserves foncières ?

Int : C'est une... aujourd'hui, l'objectif principal, c'est de faire des opérations et de les vendre, ce n'est pas de faire des réserves foncières, ou de faire des paris sur l'argent puisque finalement c'est un peu ça. Donc pour l'instant non, ce n'est pas exclu, mais euh... (Promoteur immobilier, entretien 3, 31/01/2012)

RM : Cela vous arrive de constituer des réserves foncières ?

Int : Non... non non... Certains autres le font, mais nous on ne le fait pas. C'est à dire qu'aujourd'hui on achète les opérations qu'une fois les autorisations d'urbanisme validées et définitives pour faire des opérations. Nous on n'a pas vocation à acheter en disant, bah voilà, ça c'est pas constructible aujourd'hui ou peu constructible, on l'achète et puis on verra plus tard. Parce que si chaque filiale faisait ça, y'a un moment donné où ça ferait beaucoup d'argent dehors. Et puis on a des banquiers qui ne sont pas là pour financer de la réserve foncière mais qui sont là pour financer des opérations leur permettant de récupérer rapidement leur argent. Il faut qu'il revienne vite chez le banquier, pour qu'on n'ait pas trop de choses à lui demander non plus. Parce que, s'ils nous suivent souvent les banquiers, c'est justement parce qu'on est capables de leur rendre rapidement et de générer tout de suite de la marge. (Promoteur immobilier, entretien 11, 27/02/2012)

On ne fait jamais de réserve foncière. C'est-à-dire qu'on achète pour faire. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

RM : Pour maintenir une activité constante, est-ce que c'est dans la pratique du groupe de faire des réserves foncières ?

Int : Absolument pas ! Ca c'est une très bonne question. Alors là, j'allais dire, malheureusement non. Alors ça, c'est une question de stratégie d'entreprise. [...] Non, nous ils ont... alors, je sais que dans le nord ils l'ont un petit fait parce que c'est le marché qu'ils connaissent le mieux. [...] Nous on n'en fait pas, parce qu'on n'a pas le droit, notre groupe nous interdit d'en faire. Donc voilà, ça règle la question. Donc nous quand on achète, qu'on vend un foncier, on dépose un permis, on valorise immédiatement le foncier. (Promoteur immobilier, entretien 14, 08/10/2012)

RM : Est-ce que vous connaissez des promoteurs qui font de la réserve foncière ?

Int : Il y a des gens... ceux-là sont... Il y a des forcenés, et ceux-là ils sont très très forts... Nous on avait racheté un petit promoteur euh... Quand [on] s'est installés à Lyon, en gros [on] a racheté plusieurs petits promoteurs. Et un d'entre eux était incroyable. C'était un indépendant et ce type là, il achetait des terrains pas très... pas du tout commercialisable en l'état, avec par exemple plein de copropriétaires, plein de vendeurs différents, avec des contraintes d'urbanisme à lever, des... Et le type il prenait trois ans, quatre ans à lever tous les lièvres, mais après, au bout de cinq ans, il avait acheté son terrain dix fois moins cher que les autres et là, il faisait une opération fantastique.

RM : Mais ça, c'est pas très courant dans le monde de la promotion immobilière ?

Int : Bah non, parce que ça immobilise vos fonds propres.

RM : Et pendant ce temps là l'argent ne tourne pas...

Int : L'argent ne tourne pas et vous n'avez pas votre rentabilité de 25 % attendue, donc c'est pas possible pour un grand groupe... en tout cas pour celui que je connais. C'est une opération financière quasiment. (Promoteur immobilier, entretien 15, 23/07/2013)

Comme nous le voyons dans l'extrait précédent, il existe donc des exceptions. Toutefois, elles sont rares dans l'agglomération lyonnaise et, dans le même temps, elles sont bien connues (plusieurs promoteurs immobiliers ont évoqué un même confrère qui est également gros propriétaire foncier). Les promoteurs immobiliers qui nous ont dit faire des réserves foncières sont quasi-exclusivement des promoteurs locaux :

Int : Notre particularité provient d'un effort que nous avons fait, dans la société qui existe depuis [des décennies], d'un effort que nous avons fait de laisser l'argent dans l'entreprise et de s'en servir pour acheter des terrains. Le promoteur traditionnel, qui est un prestataire de service, distribue tous les ans la quasi-totalité de ses résultats tous les 1er janvier de chaque année.... Voilà, ça vaut pas grand chose un promoteur. Nous, nous avons abordé le métier comme des industriels, et nous avons donc conservé le résultat de la société dans la structure sociale. Ce qui nous a permis dans le temps, de commencer à acheter des terrains, et nous avons donc un stock foncier qui nous permet d'avoir une visibilité qui est beaucoup plus longue, et qui nous permet entre temps de nous consacrer à des opérations longues aussi. Donc on a peu à peu agrandi notre champ de vision au fil du temps.

RM : Est-ce que ce stock foncier peut être assimilé comme des fonds propres aussi, qui garantissent les opérations ?

Int : Absolument... absolument. C'est à dire qu'aujourd'hui le stock foncier est financé par nos fonds propres, et donc bien évidemment ça rassure les banques quand on veut emprunter sur telle ou telle opération... Absolument. (Promoteur immobilier, entretien 7, 17/02/2012)

RM : Est-ce que vous constituez des réserves foncières ?

Int : Ils nous arrivent de faire des réserves foncières, bien évidemment... euh... Là aussi, ça se calcule en termes de risques, mais actuellement nous en avons. C'est quelque chose qui ne se pratique pas dans les grands groupes, ou quasiment pas, la réserve foncière. C'est plutôt des gens comme nous, qui sommes, on va dire, des vrais promoteurs mais bon... qui prenons des risques. Donc actuellement, nous avons des risques [dans une commune], des risques qui sont quand même calculés hein. On a des rentabilités, avec des locataires par exemple. On a aussi des risques sur des terrains nus, mais quand nous prenons ce risque, ça veut dire qu'on achète le terrain moins cher que le prix du marché hein. Si on prend un risque, il faut qu'il y ait un avantage financier. Donc euh... si le terrain sans risque vaut 200, vous avec un risque, vous l'achetez 100. C'est normal.

RM : Donc vous arrivez à garder du foncier un certain nombre d'années ?

Int : Oui oui. A [une commune de première couronne au sein du Grand Lyon], je crois qu'on a gardé six ans du foncier avant de pouvoir sortir l'opération. Là, le foncier qu'on a acheté à [commune centrale d'une autre agglomération], on va le garder trois ans ou quatre ans. Mais on le fait pas systématiquement. Ça nous arrive, mais on ne le fait pas systématiquement. (Promoteur immobilier, entretien 10, 24/02/2012)

Nous voyons donc avec ces extraits que la constitution de réserves foncières implique de développer un savoir-faire et des stratégies d'investisseur ainsi que de faire de gros efforts pour constituer

initialement des fonds propres suffisants (ce qu'un des promoteurs immobiliers a fait en distribuant moins de dividendes aux actionnaires que ne le font ses confrères). Notons que des grands groupes, plutôt rares, constituent également des réserves foncières en amont des projets. C'est le cas de Nexity, avec sa filiale Villes et Projets, dont le président déclarait en 2012 : « *Nous sommes les seuls à avoir acquis du foncier sans PLU ni permis de construire pour des projets urbains. C'est ainsi que nous avons acheté à Renault Trucks 90 ha situés à Saint-Priest (Rhône), à Alstom 20 ha à Saint-Ouen (93) et à PSA Peugeot Citroën 7 ha à Asnières (92). Nous sommes capables de réaliser ce type d'achats, mais de façon très ciblée, en évaluant le bon montant du foncier en fonction d'hypothèses de programmation* » (Poidevin, 2012, p 53). Il s'agit donc ici de tènements fonciers à l'échelle de projets d'aménagement, qui demandent à la fois un niveau de fonds propres et un savoir-faire technique d'aménageur.

Le constat est globalement le même pour les bailleurs sociaux. Ils ne souhaitent pas constituer de réserves foncières en vue d'opérations futures.

RM : Est-ce que vous constituez des réserves foncières ?

Int : Non. Il y a des organismes peut-être qui le font, mais nous on a aucune réserve foncière. Je crois que comptablement, on doit en avoir deux historiques, deux petits trucs. [...] Pourquoi ? Parce qu'en fait notre stratégie aujourd'hui, c'est de répondre à la demande d'aujourd'hui de logements, donc on met toutes nos forces dans la production et la réhabilitation. Donc on détourne pas un centime pour porter. (Bailleur social, entretien 6, OPH, 07/06/2012)

Toutefois, il existe une différence majeure entre les bailleurs sociaux et les promoteurs immobiliers, puisque les premiers restent propriétaires des biens fonciers et immobiliers après leur réalisation. Par conséquent, ils sont de gros propriétaires fonciers, ce qui leur permet parfois de réaliser des opérations de promotion immobilière sur des tènements qui leur appartiennent mais qui ne sont pas pour autant assimilés à de la réserve foncière :

Aujourd'hui, on a construit des opérations à des endroits où on avait du terrain qui... enfin, l'une des structures du groupe avait acheté des prés à vaches, il y a 30 ans, 40 ans. Et puis et ben... la vache, on peut construire dessus aujourd'hui. On a fait une grosse opération d'aménagement à Meyzieu, [...] parce qu'en fait nous on avait une résidence de 400 logements qui était vraiment au bout de la ville quoi, y'avait plus rien derrière. Et derrière, on était propriétaire de milliers de m<sup>2</sup> de terrains, qui avait été achetés il y a, je sais pas, ou donner... enfin... [...] On est allés voir la Ville de Meyzieu et le Grand Lyon en disant, ben voilà, de toute façon on va être préempté, on est obligés de vendre, mais est-ce qu'on peut pas profiter de ça pour essayer de recréer... enfin, que ce quartier devienne un quartier de la ville ? Et donc tout le monde a joué le jeu et donc du coup, ben le PLU a été modifié, on s'est retrouvé avec un terrain constructible et donc on a pu faire une opération d'aménagement. Nous, on a construit pour le compte [de notre bailleur social] et on a construit pour [une autre filiale]. On a vendu des charges foncières dans la cadre d'un lotissement, et aujourd'hui on a un morceau de ville qui a été créé et pour nous ça nous a coûté zéro en foncier... enfin, ça nous a coûté le coup d'aménagement. Mais du coup ça nous a permis de vendre des charges foncières à des prix très raisonnables, y compris aux promoteurs privés, et du coup c'est vraiment une opération réussie. Mais on en fera une euh... (Bailleur social, entretien 5, ESH, 25/05/2012)

Avec cet extrait, nous voyons à nouveau émerger l'importance des droits à bâtir. Certains promoteurs immobiliers et bailleurs sociaux voient les réserves foncières associées à un changement de zonage comme des possibilités de financer du logement social (ou autre chose) à moindre coût. Il s'agit ici d'une récupération des plus-values foncières générées par des évolutions des documents d'urbanisme (que nous qualifions de « plus-value d'urbanisme »).

Le fait que les promoteurs de logements, dans leur grande majorité, ne souhaitent pas faire de réserves foncières, même pour quelques mois, posent une question essentielle : qui a les capacités de remembrer du foncier ? Puisque les promoteurs portent très peu de foncier, cela signifie que pour qu'une opération immobilière qui s'étend sur plusieurs parcelles démarre, il faut que tous les propriétaires fonciers initiaux aient acceptés de vendre leurs terrains au même moment et que tous les permis de construire nécessaires soient également délivrés quasi simultanément. Lorsqu'une opération a lieu sur une parcelle assez grande, avec un propriétaire unique, la question ne se pose pas. Mais dès qu'une opportunité d'opération nécessite l'acquisition de plusieurs parcelles, le promoteur se voit confronté au risque d'une rétention par un ou plusieurs propriétaires. La raison en est simple : avoir la capacité de bloquer une opération constitue pour un propriétaire une ressource majeure, car elle lui permet d'utiliser la carte du chantage. Pour s'en prémunir, certains promoteurs constituent de petites réserves foncières (en l'occurrence ici un bailleur social).

RM : Cela vous arrive de constituer des réserves foncières ?

Int : Non, pas trop. On en a quelques une. Vous savez quelquefois on prend des positions. Il y a une opportunité, on achète un terrain... euh... on achète une maison parce que derrière on sait qu'il y a des choses qui vont bouger. Donc on prend position dans le but d'être en position pour négocier la cession du tènement voisin, des choses comme ça... vous voyez ? Donc d'être dans une position clef pour bien négocier.

Donc on en a, mais pas beaucoup, parce que c'est pas notre vocation de faire du portage. Le foncier, ça coûte cher, donc on en a un petit peu, mais pas beaucoup... très peu... quelques terrains comme ça, quelques maisons, mais pas énorme. (Bailleur social, OPH, entretien 2, 17/04/2012)

Pour éviter ces blocages, les promoteurs de logements pourraient se positionner en tant que petits aménageurs. Si certains le font, nous verrons dans la dernière partie de ce chapitre (voir 4.6) que ceci reste une pratique plutôt rare.

#### ***4.5. Accès au foncier pour les bailleurs sociaux***

Les bailleurs sociaux, lorsqu'ils sont maîtres d'ouvrage en diffus (hors projets de ZAC ou sur foncier public), se retrouvent en concurrence pour l'accès au foncier avec les promoteurs immobiliers. Ils doivent donc acheter le foncier au même prix que ces derniers ou trouver des arguments différents auprès des propriétaires fonciers. La différence entre leur capacité financière et les prix effectivement pratiqués dans l'agglomération lyonnaise rend très compliqué, voire impossible dans certaines communes, l'achat de terrains constructibles de cette façon.

Int : Pour la maîtrise d'ouvrage directe en neuf, on intervient que sur des terrains... on va faire simple... qui sont pratiquement... pratiquement hein... que sur des terrains qui sont déjà maîtrisés, soit par un aménageur, soit par la collectivité. Pourquoi ? Parce que les équilibres du logement social font que la charge maximale admissible... la charge foncière maximale admissible, elle est de 200... entre 200 et 300 €/m<sup>2</sup> de SHON. Or, sur notre territoire d'intervention et sur Lyon en particulier la charge foncière s'envole entre 700 et 1 000 €/m<sup>2</sup> de SHON. Ça veut dire que c'est même pas la peine qu'on fasse de la prospection... euh... pour pouvoir... euh... sortir des opérations.

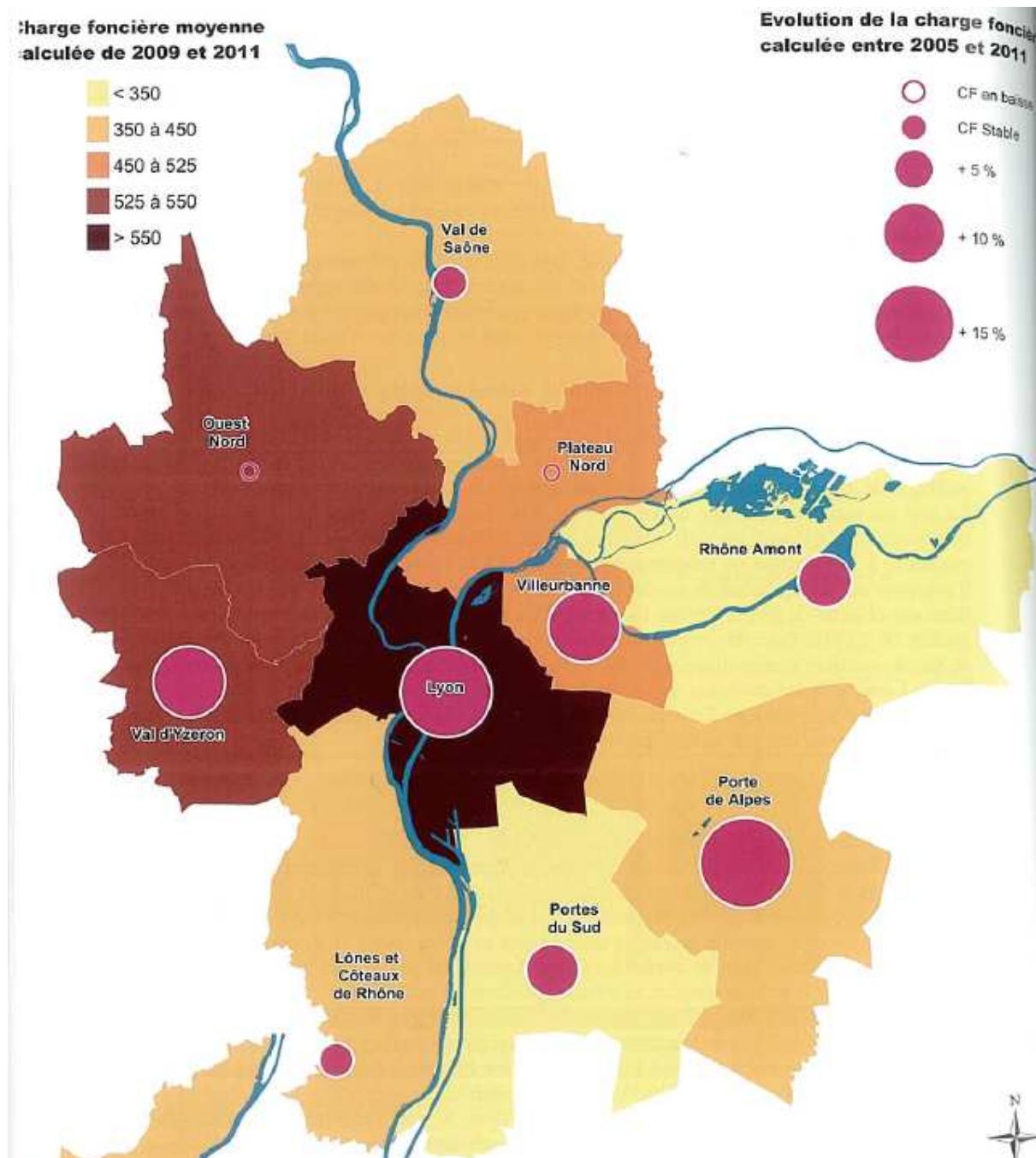
RM : Et il y aurait besoin de beaucoup trop de subventions pour combler le... la différence ?

Int : Ah bah oui, c'est impossible, c'est carrément impossible. (Bailleur social, entretien 6, OPH, 07/06/2012)

Le prix maximum de la charge foncière acceptée par le Grand Lyon lorsqu'il achète du foncier est de 500 €/m<sup>2</sup> de SSP (surface de plancher). La charge admissible pour les bailleurs sociaux est de 150 à 250 €/m<sup>2</sup> de SSP. Or dans certains quartiers du Grand Lyon, les prix atteignent 800 €/m<sup>2</sup><sup>91</sup>. La différence est telle entre les prix effectifs et les capacités financières des bailleurs sociaux que certains quartiers leur sont totalement inaccessibles sans aides spécifiques ou sans obligations de type « VEFA HLM ». Sur la carte ci-dessous, nous voyons que c'est particulièrement le cas dans Lyon et Villeurbanne ainsi que dans l'ouest du Grand Lyon.

---

<sup>91</sup> Dans l'immobilier ancien, le prix de revient moyen admissible par les bailleurs sociaux est de 2200 €/m<sup>2</sup> réparti à 850 €/m<sup>2</sup> de réhabilitation et 1350 €/m<sup>2</sup> d'acquisition. Or en 2013, le prix moyen dans le Grand Lyon est de 2900 €/m<sup>2</sup> (Grand Lyon, Direction du Foncier et de l'Immobilier, 2013, p. 97)



**Figure 26 : Charge foncière moyenne dans le Grand Lyon par zones de conférence des maires (moyenne 2009 – 2011) et évolution entre 2005 et 2011 (source : Grand Lyon, 2012)**

Malgré ces prix fonciers élevés, les bailleurs sociaux ne sont pas pour autant dénués de toute ressource dans les négociations avec les propriétaires fonciers.

RM : Pour les propriétaires fonciers, c'est peut-être un élément qui peut leur faire peur, de partir avec un bailleur social plutôt qu'avec un promoteur privé, qui a peut-être plus les moyens de purger les recours par un arrangement financier avec le requérant...

Int : Voilà, vous mettez le doigt sur... Nous, il est hors de question qu'on verse un centime à qui que ce soit.

Alors après, effectivement, face à un propriétaire... Alors, si on est en bataille avec un promoteur privé, bah... en direct... bien souvent, le promoteur privé, s'il est motivé, il emmènera la mise parce qu'il mettra plus cher sur la table. Mais on a quand même d'autres arguments à lui faire valoir, et des... ce sont des motifs qu'ils entendent bien. Si



vous voulez, un promoteur privé, lui il a des conditions suspensives, et il va en mettre euh... une tartine, et notamment la commercialisation, l'obtention des ventes, les accords, ainsi de suite, et ça peut prendre souvent du temps. A l'inverse nous on est réactif. C'est à dire que si on a un accord sur l'agrément on signe euh... six mois après, il peut avoir son chèque. Et nous, il y a la certitude de signer. Alors qu'un promoteur, il peut apprendre deux ou trois ans et finalement...

RM : Oui, vous n'avez pas le problème de la commercialisation.

Int : Voilà, exactement. Donc ça c'est un argument qu'on arrive à leur faire entendre, et certains, des fois, vu l'écart... D'un côté ils ont une certitude de toucher de l'argent, de l'autre côté, on les fait rêver pendant deux ans, trois ans, et puis ils se retrouvent à la case départ. Donc on arrive quand même des fois à peser et à faire entendre raison parce que nous, un compromis signé, c'est une opération certaine et dans l'année, s'il n'y a pas de recours, dans les 9 mois, il a son argent, alors que le promoteur ça va être 2 ans, 3 ans, et puis des fois il dit, écoutez, j'ai pas commercialisé donc euh voilà... (Bailleur social, ESH entretien 1, 30/03/2012)

RM : Est-ce que ça veut dire que c'est tout le temps le plus offrant qui décroche la mise ou vous arrivez à vous entendre avec le propriétaire foncier ?

Int : Pffff... Oui... Quelques fois les conditions de paiement sont déterminantes aussi. Voilà.

RM : Oui, par rapport à des promoteurs immobiliers, vous avez peut-être une sûreté plus importante.

Int : Voilà, et une rapidité aussi... une rapidité qui peut faire la différence. (Bailleur social, OPH, entretien 2, 17/04/2012)

Les bailleurs sociaux ont des arguments à mettre dans la balance pour décrocher les terrains par rapport aux promoteurs immobiliers. Ils sont surtout liés aux aspects financiers, non pas en termes de prix, mais en termes de sûreté et de rapidité de paiement. Comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, les vendeurs privés se soucient très rarement de ce qu'il adviendra de leur terrain une fois qu'ils ne seront plus propriétaires. Il n'arrive donc quasiment jamais qu'un propriétaire souhaite expressément vendre à un bailleur social plutôt qu'à un promoteur immobilier afin de faciliter la construction de logements sociaux.

RM : Quand vous êtes maître d'ouvrage, est-ce que les négociations sont différentes d'un propriétaire à l'autre ou c'est la même chose, c'est au plus offrant que le propriétaire vendra ? Est-ce qu'il y a d'autres éléments dans la négociation que le prix ?

Int : Je ne connais qu'un cas où on a acheté un terrain dans lequel la propriétaire, parce que c'était du logement social, a accepté de vendre un peu moins cher. Elle avait deux offres. Elle avait un promoteur et nous. Elle a accepté de vendre un peu moins cher parce qu'elle souhaitait fortement que son terrain serve à du logement social. Rassurez-vous, y'avait pas 500 000 euros d'écart, mais quand même.

Mais c'est le seul cas que je connaisse. Parce que des vendeurs de terrain qui vous développent toutes sortes d'arguments, de philanthropie, machin... quand on en arrive à se dire clairement, le prix c'est quoi ? C'est quand même de toute façon le prix qui est déterminant. Mais comme quoi, on peut croiser des gens... (Bailleur social, entretien 3, ESH, 26/04/2012)

Il est donc difficile, pour les bailleurs sociaux, de concurrencer les promoteurs immobiliers pour l'accès au foncier. C'est pourquoi ils bénéficient de subventions pour « surcharge foncière » et d'un accès particulier à la ressource foncière sur fonciers publics (à un prix qui correspond aux capacités financières des bailleurs sociaux), pour lesquels il peut y avoir une mise en concurrence entre les bailleurs sociaux et une exclusion des promoteurs immobiliers.

## **4.6. Aménagement et promotion immobilière**

### **A. Définition du terme « aménagement »**

Nous avons défini la promotion comme l'acte de mobiliser des fonds afin de transformer un bien foncier en terrain viabilisé (aménagement) ou en produit immobilier fini (promotion immobilière). La personne en charge de cet acte, le promoteur, coordonne différentes formes d'activités : acquisition de parcelles juridiquement constructibles, transformation du foncier, construction immobilière, financement de l'opération, commercialisation. L'aménagement apparaît donc comme un préalable indispensable à la promotion immobilière car il met à disposition des promoteurs une ressource essentielle, la ressource foncière. Puisque le contrôle de celle-ci est indispensable pour lancer une dynamique de promotion immobilière, les promoteurs immobiliers et bailleurs sociaux prennent-ils parfois eux-mêmes en charge les dynamiques d'aménagement afin de « préparer le terrain » et de faciliter l'accès à cette ressource ? Ou bien préfèrent-ils attendre que les espaces urbains soient aménagés par d'autres acteurs (les collectivités locales, l'Etat, des sociétés spécialisées dans l'aménagement) ?

Avant d'engager des négociations pour acquérir une parcelle de foncier (ou plusieurs), nous avons évoqué dans le premier chapitre qu'un promoteur de logement s'assure qu'il acquiert également des droits à bâtir (pour reprendre la définition ci-dessus, le promoteur s'assure qu'il acquiert bien des parcelles constructibles). Toutefois, il doit aussi s'assurer, d'une part, de la capacité « physique » d'un terrain à accueillir une opération immobilière (terrain plus ou moins pentu, inondable ou non, soumis à des mouvements de terrain, etc.) et, d'autre part, de sa localisation dans un contexte territorial (présence ou non de voiries et réseaux divers, d'équipements scolaires, sportifs, culturels, commerciaux, etc.). Le manque ou l'absence de l'un ou l'autre de ces éléments nécessite une procédure et des travaux pour viabiliser le terrain et/ou le connecter à son environnement urbain (c'est-à-dire, dans notre définition, la « transformation du foncier »). Pour les plus grandes opérations, il se peut même que tout (par exemple lors de la création de « villes nouvelles ») ou partie (dans les grands projets urbains) de ce contexte urbain soit à créer. Ce processus d'achat, d'organisation (de remembrement) et d'équipement de l'espace constitue l'acte d'aménager. Tout comme le processus de promotion immobilière, le processus d'aménagement implique de nombreux acteurs, dont un central, « l'aménageur ». Il acquiert le foncier, le transforme, puis le revend à des promoteurs (promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, particuliers...), à une collectivité publique (en particulier pour y implanter des équipements) ou à des utilisateurs qui vont avoir usage du terrain en l'état. Cet

aménageur peut être une société (publique, privée ou parapublique), mais aussi une collectivité locale qui décide d'aménager en régie, avec ou sans l'assistance d'une société spécialisée dans l'aménagement. Les montages d'opérations d'aménagement peuvent être variés.

RM : Quels sont les différents types d'aménagement ? Il y a celui où vous êtes propriétaires du foncier, donc où vous êtes vraiment le maître d'ouvrage complet.

Int : Oui

RM : Ou bien parfois le propriétaire foncier, donc souvent une entreprise, reste le propriétaire et, éventuellement, vous montez une société ensemble ?

Int : Oui, ça peut aussi.

RM : Est-ce qu'il y a le cas où la collectivité s'est positionnée soit sur des... soit sur des parcelles particulières, soit sur l'ensemble d'un foncier, et dans ce cas, est-ce que c'est forcément une concession ou elle peut prendre juste une assistance à maîtrise d'ouvrage ?

Int : Alors, quand on est avec une collectivité, dans 99 % des cas, c'est une concession. C'est à dire que même si la collectivité est propriétaire, elle nous revend le foncier. Sinon ce n'est plus une concession.

Euh... il arrive... là je crois que c'est le cas en ce moment. Il peut y avoir le lancement d'une euh... d'une opération sous forme d'AMO ou de mandat. Euh...

RM : Mais c'est rare.

Int : Oui, c'est pas le plus fréquent et c'est pas forcément le plus facile à gérer. (Aménageur, entretien 1, 12/07/2013)

De plus, alors que dans les dynamiques de promotion immobilière l'autorité publique n'intervient que très rarement dans l'acquisition du foncier, il en est souvent autrement dans les projets d'aménagement. Les collectivités locales y achètent beaucoup plus fréquemment tout ou partie des terrains afin d'orienter et de faciliter l'opération.

Notons également que le terme « aménagement » est polysémique. Nous l'avons défini comme une dynamique d'actions coordonnées entre différents acteurs. Il arrive aussi, en particulier au sein des collectivités publiques, que l'aménagement ne soit pas défini par un acte, mais plutôt par des objectifs à atteindre. C'est le cas par exemple dans le Code de l'Urbanisme :

*« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.*

*L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations »* (Article L. 300-1 du Code de l'Urbanisme, consulté le 21 juillet 2014)

Une telle définition est à la fois plus large et plus restreinte que celle que nous avons énoncée. Elle est plus large car, dans son premier paragraphe, elle assimile presque toute opération qui contribue à modifier l'espace à une opération d'aménagement. Dans ce sens, l'aménagement a toujours existé et n'implique pas forcément une transformation du substrat foncier. Il implique surtout un certain ordre et un objectif à atteindre en termes de mise en valeur d'un espace. Par exemple, dans cette acceptation, la réfection d'une toiture, parce qu'elle permet de « lutter contre le risque d'insalubrité » cité dans le Code de l'urbanisme, peut-être considérée comme un acte d'aménagement. Toutefois, cette définition du terme « aménagement » est aussi plus restreinte car, dans le Code de l'urbanisme, ces objectifs à atteindre sont, dans le second paragraphe de la définition, clairement identifiés comme relevant de la compétence de certains acteurs : les collectivités locales ou les EPCI<sup>92</sup>. Les acteurs privés des dynamiques de promotion n'y sont pas identifiés comme pouvant être à l'initiative d'opérations d'aménagement.

Les différentes acceptations du terme apportent parfois une certaine confusion. Lors de nos entretiens, nous avons posé à l'ensemble des promoteurs immobiliers et des bailleurs sociaux rencontrés la question « faites-vous de l'aménagement ? », sans autres précisions dans un premier temps. En réponse, il apparaît que les professionnels de l'immobilier évoquent surtout le processus de transformation d'un sol en foncier physiquement et juridiquement constructible. En revanche, bien souvent, les élus ont régulièrement en tête un objectif de transformation du territoire, par un processus piloté par une collectivité publique et qui inclue plus ou moins d'autres partenaires, publics ou privés (ce qui correspond donc à la définition du Code de l'urbanisme). Pour évoquer non pas le processus physique et financier de transformation des sols mais l'idée de mise en valeur d'un espace, les professionnels comme les chercheurs parlent parfois « d'aménagement urbain » ou de « projet urbain » (terme lui aussi polysémique).

## **B. Aménagement et promotion immobilière, deux métiers différents ?**

A la question de savoir s'ils réalisent aussi des opérations d'aménagement, seul deux des promoteurs immobiliers et un des bailleurs sociaux interrogés nous ont répondu spontanément « oui ». Les réponses sont donc quasi-exclusivement négatives, avant toutefois d'être souvent nuancées : les promoteurs rencontrés ne réalisent pas d'opérations d'aménagement dans l'optique de revendre des charges foncières à d'autres promoteurs. En revanche, ils sont régulièrement amenés, à l'échelle de leurs opérations immobilières, à mener des travaux d'aménagement. Le coût et la temporalité de ces travaux déterminent leur décision à se lancer ou non dans l'opération.

Les promoteurs immobiliers expliquent le fait qu'ils ne souhaitent pas faire d'aménagement avec des reventes de charges foncières car, bien que les deux dynamiques soient connectées, elles n'ont pas les mêmes temporalités :

---

<sup>92</sup> Pour les différentes conceptions de la notion d'aménagement émanant des textes de lois et de la jurisprudence, voir Fatôme, Jégouzo *et al.*, 2012, p. 172 - 182

La temporalité chez un promoteur, même si je trouve que c'est long, parce que pour sortir un projet il faut 4 ans, globalement, entre le moment où on identifie le terrain et le moment où la personne vient s'installer dans le logement. Mais finalement 4 ans, à l'échelle de l'aménagement ou à l'échelle des politiques urbaines ou des politiques des territoires, c'est pas grand chose. Donc on s'aperçoit que nous on est dans une logique de temps qui est plus courte que ne peut l'être l'aménageur. [...] Les approches que l'on a se confrontent vite à cette temporalité, c'est à dire que la notion de marché est une notion, et on l'a vu ces dernières années, qui est une notion variable, c'est à dire que le marché a pu connaître des périodes de forts dynamismes, et en 2008 ça c'est complètement contracté, et puis ça c'est redéveloppé, aujourd'hui on sent que ça se re-contracte de nouveau, et on a aucune perspectives de savoir, est-ce que ça va durer six mois, est-ce que ça va durer un an. Donc voilà, ces notions là elles se heurtent aussi, finalement, à la temporalité de nos affaires et à la réalité économique d'une entreprise de promotion immobilière. (Promoteur immobilier, entretien 6, 16/02/2012)

RM : Est-ce que vous faites un peu d'aménagement ?

Int : On ne fait aucune opération d'aménagement. Ca... il n'y a pas ce savoir-faire, y'a pas cette volonté. On ne fait pas d'aménagement.

RM : Ce sont deux activités vraiment bien différentes ?

Int : Totalement différentes. C'est des compétences différentes, c'est des risques financiers différents, c'est des risques financiers qui n'ont rien à voir. L'aménagement, ce sont des approches longs termes, ça n'a absolument rien à voir. Il y a aucun... enfin... il n'y a que l'OPAC du Rhône en tant que bailleur social ici, qui fait de l'aménagement... enfin... au vrai sens du terme hein... à produire du foncier pour des opérations. (Bailleur social, entretien 3, ESH, 26/04/2012)

Ainsi, puisque le processus d'aménagement est plus long que le processus de promotion immobilière, les zones d'incertitude à supporter ne sont pas les mêmes. Deux éléments sont trop incertains aux yeux des promoteurs des logements :

- la mobilisation de la ressource clientèle : les promoteurs craignent qu'à cause de la durée importante des opérations d'aménagement, le nombre de clients potentiels au prix proposé diminue entre le moment où ils acquièrent le foncier et la fin des travaux. Cet élément risque de laisser des terrains viabilisés invendus, donc d'engendrer à la fois des frais de gestion et une immobilisation de fonds, qui n'apporte alors aucun rendement financier puisqu'ils ne « travaillent pas » ;
- la constructibilité juridique des terrains : nous avons vu que l'évaluation des droits à bâtir est un élément essentiel pour un promoteur immobilier dans la construction de son « compte-à-rebours ». Or, les grands projets d'aménagement prennent souvent place sur de vastes zones dans lesquels le projet urbanistique reste largement à définir, rendant incertaines les modalités d'occupation future du sol (immobiliers résidentiel, commercial, tertiaire, industriel..., quantité, nature et localisation des espaces verts, etc.). et la surface de plancher totale juridiquement réalisable.

Ces deux incertitudes sont trop importantes pour qu'un propriétaire foncier accepte de les supporter en promesse de vente ou qu'un banquier accepte de supporter une opération financière aussi

incertaine. Si le promoteur veut faire l'opération, il est alors obligé d'acheter le foncier au comptant afin d'être pleinement maître du terrain. Sachant que les banques veulent minimiser les risques, une telle opération demande donc des fonds propres très importants. Ainsi, si une opération immobilière implique un « pré-travail » d'aménagement trop complexe, les promoteurs immobiliers préfèrent ne pas faire l'opération plutôt qu'ouvrir une grande zone d'incertitude en devenant propriétaire foncier. C'est pourquoi, historiquement, les principaux aménageurs dans le Grand Lyon (et en France) sont soit des organismes publics ou parapublics (c'est le cas des deux plus gros aménageurs lyonnais, la SERL (qui est une SEM) et l'OPAC du Rhône (qui est un OPH)) soit de très grosses entreprises (par exemple les filiales de Nexity : « Nexity villes et projets », qui à Lyon fut l'aménageur de la Cité Internationale, ou Nexity Apollonia, aménageur de la ZAC Berthelot). C'est aussi pourquoi les grands projets d'aménagement sont quasi-systématiquement des projets d'aménagement d'initiative publique, réalisés en régie ou par un concessionnaire, en procédure de ZAC, et sur du foncier tout ou partie public. Un tel montage fait largement reposer le risque financier sur la collectivité, comme en témoigne le comportement des banques, qui contrairement à ce qu'elles demandent aux promoteurs immobiliers, ne semblent pas demander de fonds propres aux aménageurs concessionnaires (malgré le fait que dans une concession d'aménagement, il y a bien vente du foncier à l'aménageur par la collectivité et qu'en théorie, c'est au concessionnaire d'une ZAC d'en assumer le risque financier) :

Int : On ne met pas de fonds propres sur les opérations en concession. C'est pas le même montage, on est concessionnaire d'une collectivité... on ne mettra pas de fonds propres. On va chercher du financement auprès des banquiers, mais on ne mettra pas de fonds propres.

Si on monte une société euh... Alors un promoteur, il mettra toujours des fonds propres à ma connaissance... euh...

Donc si on monte une opération en propre, oui il faut mettre des fonds propres.

RM : Oui, c'est une forme de garantie demandée par les financeurs aussi.

Int : Tout à fait. (Aménageur, entretien 1, 12/07/2013)

Nous constatons aussi que les aménageurs privés s'associent parfois à des promoteurs immobiliers pour financer des opérations. Cette pratique reste néanmoins rare, mais, selon un promoteur immobilier rencontré, elle est en train de se développer :

Int : On est en train de répondre à une consultation en ce moment avec [un gros aménageur] et d'autres promoteurs où on est associés dans la partie aménagement pour en fait sécuriser l'aménageur sur, euh... la sortie des charges foncières. Donc en fait il y a transfert du risque... d'une partie du risque parce que les promoteurs ne se positionnent pas sur la totalité, donc transfert d'une partie du risque de l'aménageur vers des promoteurs privés qui sont intéressés dès le début par l'opération. Ca c'est extrêmement récent.

RM : Donc c'est un pari à plus long terme que sur une opération purement de promotion immobilière.

Int : Oui c'est ça. Alors, le promoteur ça l'intéresse parce que généralement il prend une part euh... c'est pour ça qu'on se fixe bien à plusieurs sociétés pour faire ça, mais disons que... euh... là on fait vraiment des propositions à des prix relativement bas. (Promoteur immobilier, entretien 14, 08/10/2012)

Ces incertitudes différentes entre aménagement et promotion immobilière font que les relations des propriétaires fonciers initiaux avec les aménageurs sont différentes de celles qu'ils ont avec les promoteurs de logements :

RM : Quand on a eu une mesure comme celle il y a trois ou quatre ans, qui a passé la taxe sur les plus-values de 15 à 30 ans, c'est vraiment... tout de suite ça se ressent sur les marchés fonciers ? Les gens retirent... enfin... ont tout de suite beaucoup moins envie de vendre ?

Int : Non... Nous on n'est pas trop dans cette logique... Comment dire...

RM : Oui, vous ne prospectez pas.

Int : Oui voilà. C'est... c'est nous qui allons au devant des propriétaires sur des terrains qu'on a décidé d'aménager. On n'est pas dans du diffus. C'est pas la même approche.

Donc en fait on dit, on a trente hectares, on va faire une zone là. Donc faut qu'on achète tout le foncier. On va voir tous les propriétaires, on dit voilà, on va faire une zone d'activités et donc on va acheter votre truc. Donc bon, à partir de là... on commence à négocier, à l'amiable euh... et on n'arrive jamais à tout acheter à l'amiable. Enfin si... ça a pu arriver, mais en général c'est quand même assez difficile. (Aménageur, entretien 1, 12/07/2013)

Nous avons vu que les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux sont en concurrence pour l'accès au foncier. Ce n'est pas le cas des aménageurs des opérations décidées par la collectivité. L'aménageur retenu y est en position de monopole, donc en position de force pour acquérir le foncier. De plus, s'il n'arrive pas à convaincre les propriétaires fonciers à l'amiable, il dispose d'une ressource juridique redoutable, le droit d'expropriation :

Si on fait une opération d'aménagement dans laquelle on est amené à exproprier... euh... on achète les fonciers sans l'accord des propriétaires, donc à travers l'expropriation et le prix il n'est pas l'objet d'une négociation, il est fixé par le juge de l'expropriation. (Aménageur, entretien 1, 12/07/2013)

Cela constitue une ressource importante dans les relations avec les propriétaires fonciers, mais ajoute là encore une incertitude puisque le prix foncier n'est plus déterminé par le promoteur selon son propre bilan prévisionnel d'opération, mais par un juge de l'expropriation :

Donc ça, c'est un risque : c'est qu'on ne sait pas jauger de façon certaine euh... le prix. Lorsqu'un promoteur achète, il sait à quel prix il achète. Lorsque nous on prend une concession d'aménagement parfois on ne sait pas à quel prix on va acheter le foncier. Si le foncier lorsque la collectivité lance la concession, certaines opérations foncières restent à acquérir... euh... donc on va acheter le foncier, mais on ne sait pas à combien on va l'acheter. (Aménageur, entretien 1, 12/07/2013)

Mise à part la longueur et la complexité des opérations, un deuxième élément limite la volonté des promoteurs immobiliers de prendre en charge les opérations d'aménagement : les grands projets constituent souvent des enjeux politiques importants pour les collectivités territoriales concernées, ce qui constitue d'ailleurs souvent une raison majeure dans le choix de réaliser un aménagement sous procédure de ZAC plutôt que de lotissement (permis d'aménager). Ces opérations engendrent bien souvent la mise en place d'un réel projet urbain, impliquant un jeu d'acteurs plus complexe, duquel les acteurs privés hésitent à prendre les rênes (et dont les collectivités locales ne souhaitent pas non plus

forcément qu'ils en prennent les rênes). Un projet majeur d'aménagement est loin de se limiter à un processus purement financier de rapport entre des dépenses et des recettes. Les collectivités impactées, tout comme les habitants, souhaitent rarement se dessaisir de la maîtrise des opérations les plus emblématiques et qui impactent sur la vie de la cité :

RM : Est-ce qu'aménagement et promotion immobilière vont ensemble ? Ou ce sont deux métiers différents ?

Int : Ça pourrait aller ensemble. Ce sont quand même deux activités différentes. L'aménagement a un retour sur fonds propres qui est beaucoup plus rapide... euh... On aimerait bien. Mais maintenant, quand on est en centre-ville, quand on veut faire de l'aménagement sur des grosses entités, politiquement c'est tout phagocyté, on peut pas y toucher hein. On peut essayer ! Voilà... Si on n'est pas aujourd'hui... pour parler de Lyon, c'est pareil... c'est... Untel qui décide parce qu'il est bien avec Collomb quoi. (Promoteur immobilier, entretien 9, 24/02/2012)

L'aménageur, en tant que « promoteur foncier », doit avoir non seulement les capacités de mobiliser les ressources clientèle, financière et construction, mais doit aussi savoir jouer avec les constantes demandes de nature politique, qui contribuent à modifier les projets, donc les dynamiques d'aménagement<sup>93</sup> :

Int : Et puis il y a un autre aspect, c'est... enfin... Je crois qu'une de nos principales raisons d'être, c'est de comprendre à la fois les problématiques des fonctionnaires et la problématique de...

RM : Du marché...

Int : Bah... du monde économique. Chacun a sa propre logique. Sans porter de jugement, chacun a leur façon de fonctionner, chacun à leurs intérêts. Parfois, le monde public et le monde privé on parfois un peu de mal à se rencontrer.

RM : Et vous vous retrouvez à l'interface ?

Int : Nous on a la capacité... enfin j'espère, d'être à l'interface et de comprendre un peu... enfin moi en tout cas moi c'est ce que j'essaye d'inculquer aux chefs de projet. Il n'y a pas de jugements de valeur... ou en tout cas, limiter les jugements de valeur sur le privé et le public.

RM : Chacun défend ses intérêts et c'est...

Int : Chacun a ses intérêts, chacun a sa logique, qui n'est pas la même... La logique du profit pour les promoteurs par exemple. S'ils ne font pas de profit, ils n'existent pas... donc euh... Après, il faut trouver le juste milieu entre les deux. (Aménageur, entretien 1, 12/07/2013)

La capacité à être en contact très fréquent avec le monde politique et les structures administratives (en particulier le Grand Lyon) nécessite un savoir-faire particulier et un réseau que les promoteurs immobiliers n'ont pas et ne souhaitent pas forcément développer. De ce point de vue, la France ne s'oriente que très partiellement vers un modèle intégré de l'ensemble du processus de promotion tel qu'il existe en Angleterre (Maitrallet, Verhage, Lecompte, 2012, p 41) ou en Espagne (Pollard, 2013, p 57), deux pays dans lesquels il est courant que des « promoteurs » soient à la fois aménageur et promoteur immobilier. Nos entretiens font ressortir que la France reste très marquée par une

---

<sup>93</sup> Nous verrons toutefois dans le chapitre 8 que bien que les demandes de nature politique n'y soient pas aussi prégnantes que dans l'aménagement, elles sont loin d'être absentes lors de la réalisation d'opérations de promotion immobilière.



distinction assez nette entre d'un côté les dynamiques d'aménagement (de « promotion foncière »), qui transforment un terrain pour l'adapter à un usage nouveau (l'aménagement) et d'un autre côté, les dynamiques de « promotion immobilière », qui permettent l'édification de bâtiments à usages résidentiels, commerciaux, culturels, industriels, sportifs ou autres. L'ensemble de ce processus constitue ce que nous nommons les « dynamiques de promotion ».

D'après nos entretiens, les dynamiques d'aménagement et de promotion immobilière sont identifiées par les acteurs de la promotion comme imbriquées, mais restent cependant très différentes. Cette distinction n'est pas aussi nette dans tous les pays. En Angleterre par exemple, ces deux phases d'aménagement et de promotion immobilière sont généralement réalisées par un seul et même acteur, le *developer*<sup>94</sup>. Toutefois, les travaux de Paul Citron, en cours d'élaboration d'une thèse de doctorat lors de la rédaction de ce travail, tendent à montrer que plusieurs grands groupes français de promotion immobilière se tournent de plus en plus vers les grands projets d'aménagement afin ensuite de sécuriser l'activité de leurs filiales de promotion immobilière. Les deux activités ne sont alors plus considérées comme séparées, mais vues comme génératrices de marges financières nouvelles car pensées conjointement (voir le chapitre 6.2).

### **C. Des promoteurs immobiliers amenés à faire de petits aménagements**

Malgré leurs réticences à faire de l'aménagement, les promoteurs immobiliers sont régulièrement amenés à réaliser de petites opérations d'aménagement. Elles sont parfois indispensables pour transformer des biens fonciers en terrains viabilisés aptes à accueillir une opération de construction. Cette activité peut consister en quelques travaux de remembrement, de viabilisation des terrains et de VRD (Voirie et réseaux divers).

RM : Est-ce que l'aménagement et la promotion sont deux professions différentes pour vous ?

Int : Alors, techniquement oui... euh... en réalité euh... parce que nous ne trouvons pas de terrains totalement aménagés en quantité suffisante, il faut bien remonter en amont de la chaîne. Donc tous les acteurs de notre métier autant qu'ils sont... euh... ont touché un petit peu à l'aménagement parce que c'est une nécessité. Notre rêve, c'est de trouver un terrain parfaitement fait, définit, constructible, voilà (rires). Bon, comme c'est pas le cas, on fait tous un peu d'aménagement. (Promoteur immobilier, entretien 7, 17/02/2012)

RM : Est-ce que l'aménagement et la promotion immobilière sont deux métiers différents ?

Int : C'est pas la même chose... c'est pas la même chose. Alors, parfois on est aménageur, ça nous arrive. Ça nous est arrivé euh... dernièrement à Vaulx-en-Velin, où on a maîtrisé un terrain de plusieurs hectares, et on a proposé des solutions d'aménagement avant de construire, bien sûr.

---

<sup>94</sup> Les travaux de Paul Citron (en cours de thèse lors de la finition de ce travail) tendent à montrer que de plus en plus de grands groupes privés du BTP, de la promotion immobilière et de la banque, développent ou créent des filières « aménagement ». Un de leurs objectifs est justement de pouvoir maîtriser l'ensemble de la chaîne de production afin de libérer des charges foncières préférentielles à leurs filières de promotion immobilière. Ces projets d'aménagement n'accueillent toutefois qu'une faible proportion des logements produits en France.

Mais c'est vraiment deux métiers différents. Ce sont des temporalités différentes. On ne travaille pas sur les mêmes échéances et sur les mêmes plannings. Ca nous arrive, mais c'est vraiment pas notre métier de base. Notre métier de base, c'est vraiment la promotion immobilière. (Promoteur immobilier, entretien 10, 24/02/2012)

RM : Est-ce que vous faites de l'aménagement ?

Int : Alors nous... il y a même une structure qui ne fait que de l'aménagement, donc qui répond à des consultations strictement d'aménageurs. Alors nous à Lyon, c'est un peu particulier parce qu'on est quand même dans une communauté urbaine qui est quand même super équipée en matière d'aménagement. C'est à dire que la direction de l'aménagement au Grand Lyon, il y a déjà 60 personnes qui s'occupent que de ça toute la journée. Et puis vous avez les aménageurs euh... publics, OPAC et SERL.

Donc on a passé nous, un gentleman agreement avec ces sociétés là pour dire, écoutez, si il y a une consultation d'aménagement, allez y, mais nous on n'ira pas. Par contre, aux endroits où y'a une petite opération d'aménagement. Alors quand je dis petit, ça veut dire que ça dépasse pas, on va dire, en production, 150 ou 200 logements, donc eux, les gros aménageurs, ça les intéresse pas. Là, on peut y aller. C'est ce qui s'est passé à Vénissieux.

RM : dans ce cas là c'est vous qui êtes aussi le promoteur derrière ? Vous ne revendez pas des charges foncières à d'autres promoteurs immobiliers ?

Int : Non non, l'intérêt c'est de produire pour soi-même des charges foncières. Donc on met le bilan d'aménagement à zéro, on prévoit pas de marge sur le bilan d'aménagement ou extrêmement peu, pour essayer de générer de la charge foncière à prix coûtant pour la partie promotion. Ce que font plein de promoteurs. (Promoteur immobilier, entretien 14, 08/10/2012)

Les promoteurs immobiliers ne présentent pas toujours ces travaux comme un travail d'aménageur car ils n'impliquent pas de portage foncier et de revente des charges foncières à d'autres opérateurs. Les promoteurs aménagent le strict nécessaire pour enclencher leur(s) opération(s) immobilière(s). L'aménagement n'est alors qu'un moyen de mobiliser et de contrôler la ressource foncière. Il peut passer par un achat effectif du foncier (le promoteur n'est plus en conditions suspensives de vente), ce qui engendre malgré tout des risques financiers. Néanmoins, le promoteur les accepte car cela constitue un moyen d'accéder à du foncier à bon prix pour lui et ses éventuelles autres filiales de promotion immobilière.

Les travaux d'aménagement réalisés par les promoteurs immobiliers ne sont pas, sauf exceptions, des opérations de grandes envergures. Les opérations les plus complexes portent par exemple sur des opérations telles que l'opération « Clos des fleurs » à Grenoble, livrée en 2014. BNP Paribas Immobilier y a reconverti un ancien site industriel Schneider de 2 hectares. Elle y a réalisé un programme immobilier de 11 bâtiments allant du R+8 au R+11, ce qui représentent 842 logements au total (dont une partie en maîtrise d'ouvrage par le bailleur social Grenoble Habitat). L'aménagement préalable du site et la construction des bâtiments ont été menés sous la procédure de permis de construire valant division. Dans le Grand Lyon, l'opération sur le site de l'ancienne usine TASE à Vaulx-en-Velin est également relativement complexe puisque l'ancienne usine a été classée

monument historique. Le promoteur immobilier Bouwfond Marignan y a acheté les terrains au comptant (donc sans conditions suspensives de vente) et y a construit 700 logements nouveaux, tout en réhabilitant l'ancienne usine pour y faire 8 000 m<sup>2</sup> de bureaux (vendus en 2013 à une SCPI).

Les opérations de promotion immobilière d'une telle envergure sont aujourd'hui rares (celles de 200 logements sont déjà considérées par les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux comme de grosses opérations). Non seulement elles nécessitent des travaux d'aménagement que les promoteurs souhaitent rarement réaliser, mais elles amènent également sur le marché immobilier neuf une grande quantité de logements (et/ou de bureaux et de commerces) en peu de temps, créant une incertitude sur la capacité à trouver assez de clients pour tout acheter rapidement, avant la fin des travaux.

Dans les deux exemples cités précédemment, l'action des collectivités locales est essentielle. A Grenoble, l'opération se déroule en limite de la ZAC « presque-île », qui se veut un « *campus d'innovation en cœur de ville* » (site internet du projet, consulté le 28 janvier 2014). Dans le Grand Lyon, il s'agit du projet Carré de Soie, à cheval sur Villeurbanne et Saint-Priest, où de nombreux investissements publics ont été effectués : tramway T3, prolongement de la ligne A du métro, aménagement d'un pôle de commerces et de loisirs, aménagements en procédure de ZAC à proximité également. Ainsi, nous voyons que des projets d'aménagement sont régulièrement réalisés sans maîtrise foncière publique. Toutefois, il est rare que les opérations privées démarrent sans aucune impulsion publique. Le financement de grands équipements s'apparente alors à une politique foncière indirecte. Nous revenons sur ces pratiques dans le chapitre 6.

Tout comme les promoteurs immobiliers, les bailleurs sociaux présentent l'aménagement comme un autre métier. Là encore, ils se contentent généralement de petits aménagements nécessaires au lancement des opérations de construction. Toutefois, deux d'entre eux (en dehors de l'OPAC du Rhône, lui-même aménageur) nous ont affirmé qu'il leur arrive à de rares occasions de revendre une partie du foncier aménagé à des promoteurs privés. C'est pour eux un moyen de récupérer une partie des plus-values générées par l'aménagement des terrains, permettant ainsi de financer une partie de la promotion en logement locatif social dans des secteurs où les charges foncières sont normalement trop élevées pour eux sans « coup de pouce » public<sup>95</sup>.

Une des choses intéressantes c'est quand on est... justement, nous on a les outils... on a une opération qui est en train de sortir à Bron où on a fait... Donc c'est [une filiale du groupe], notre structure euh... marchand de bien qui a acheté le terrain et qui a acheté une grosse... un gros terrain de 10 000 m<sup>2</sup> sur lequel on fait une petite opération d'aménagement. Donc on a revendu une partie à un promoteur privé. On en a fait une partie pour [notre bailleur social] pour faire du logement social et des bureaux. Et donc du coup, on a réussi à équilibrer l'opération de logement social par la vente du foncier. Mais on a vendu le foncier à un prix promoteur quoi, donc quand on... Voilà,

---

<sup>95</sup> Lors de la rédaction de ce travail, un autre travail de thèse de doctorat, de Mathieu Gimat, se penche spécifiquement sur les différentes formes de péréquation possibles (entre territoires et entre produits immobiliers) pour financer du logement social.

on peut faire des opérations comme ça, mais c'est une de temps en temps hein. (Bailleur social, entretien 5, ESH, 25/05/2012)

RM : Vous avez encore les moyens d'être maître d'ouvrage dans la ville de Lyon, même si c'est hors ZAC ou hors foncier public ?

Int : Oui, dans certaines opérations qui relèvent un peu de l'aménagement. Donc par exemple, on a une opération [à Lyon], on a racheté... On a acheté à 550 €/m<sup>2</sup> de SHON, donc a un prix où on peut pas développer. Mais... euh... on aménage, on démolie. Et puis... euh... on a divisé en deux. Deux parties, une partie qu'on veut revendre à un promoteur à 750 €/m<sup>2</sup> SHON, ce qui fait du coup baisser... Et puis donc ensuite, on traite dans le cadre d'un permis de construire global, conjoint avec le promoteur. (Bailleur social, entretien 6, OPH, 07/06/2012)

Nous avons évoqué dans ce chapitre le fait que la charge admissible pour les bailleurs sociaux est de 150 à 250 €/m<sup>2</sup> de surface de plancher. Ainsi, faire de petites opérations d'aménagement avec revente de charges foncières constitue parfois une ressource pour les bailleurs sociaux afin de réaliser des opérations en maîtrise d'ouvrage dans les secteurs où les prix fonciers sont élevés.

Nous voyons que les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux font des petites opérations d'aménagement. Mais ils ne s'engagent pas dans de tels travaux s'ils sont trop importants, nécessitent du remembrement foncier compliqué ou la création d'équipements publics importants. Autrement dit, l'aménagement n'est pas leur cœur de métier, ce n'est qu'une activité parfois nécessaire à la mobilisation d'une ressource foncière suffisante pour lancer une opération immobilière. Elle nécessite toutefois parfois, comme nous venons de le voir, de constituer de la réserve foncière au sens où nous l'avons défini précédemment (achat de foncier sans conditions suspensives), donc de prendre des risques financiers plus importants que dans la promotion immobilière pure.

-----

Tous les promoteurs de logements rencontrés, promoteurs immobiliers et bailleurs sociaux compris, affirment que le prix est l'élément essentiel, voire selon certains, l'élément quasi unique, qui pèse dans la balance dans leurs relations avec les propriétaires fonciers. Toutefois, il apparaît que quelques autres arguments peuvent être utilisés par les uns et les autres pour se libérer des marges de manœuvre dans leurs interrelations entre acteurs. Parmi ces éléments se trouvent en premier lieu les modalités d'achat du foncier, au comptant ou sous promesse de vente, ainsi que les conditions suspensives d'achat au compromis de vente. Ces éléments font varier l'incertitude à porter pour le propriétaire initial du terrain qui, selon sa volonté de vendre rapidement, peut décider de se tourner vers une offre financière un peu moins élevée mais plus sûre en termes de conditions suspensives de vente. La question du temps est essentielle dans ces relations ; selon que les acheteurs et les vendeurs aient ou non les capacités « d'attendre des jours meilleurs », les relations entre acteurs ne sont pas les mêmes. Pour les entreprises et les particuliers qui vendent des terrains constructibles,

leur capacité à se retirer de la négociation, donc à jouer plus ou moins facilement de l'arme du chantage, relève du fait de savoir si la vente de foncier constitue une opportunité ou s'il s'agit d'un arbitrage préalable en termes d'investissement. Quant aux promoteurs immobiliers et aux bailleurs sociaux, leur capacité à gagner du temps est limitée. Ils pourraient le faire en constituant des réserves foncières, ce qui revient à « stocker du temps » dans un terrain constructible. Toutefois, une telle stratégie est très peu utilisée car elle engendre une immobilisation des fonds et oblige les promoteurs à développer une stratégie d'investisseur financier, chose qu'ils ne souhaitent bien souvent pas afin de rester sur leur cœur de métier, la promotion de logements (et non pas la gestion de foncier et de logements). Notons toutefois que les bailleurs sociaux, en tant qu'investisseurs institutionnels (au caractère particulier), sont de gros propriétaires de logements et de foncier. Il peut donc leur arriver d'avoir des opportunités afin de réaliser une opération de promotion de logements sur leurs terrains. Toutefois, il s'agit le plus souvent d'opportunités (du fait de posséder des terrains sous-densifiés par rapport à ce que permet le PLU) plutôt que de stratégies délibérées de constituer des réserves foncières en vue de développements futurs.

# CONCLUSION DE LA PARTIE 1

## LA DIFFICILE CATEGORISATION DES PROMOTEURS DE LOGEMENTS

En conclusion de cette première partie de thèse, nous nous sommes interrogés sur les différents modes de catégorisation possible des promoteurs de logements. L'objectif est d'analyser si tel ou tel type de promoteur répond de façon particulière à telle ou telle injonction du Grand Lyon ou d'autres collectivités publiques. Toutefois, si les promoteurs immobiliers comme les bailleurs sociaux ont bien des comportements différents, et qu'ils sont par conséquent catégorisables selon plusieurs critères, aucun de ces critères ne s'est avéré pertinent pour pouvoir affirmer que « tel type de promoteur, parce qu'il appartient à telle catégorie, répond de telle façon à une injonction politique ». Les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux acceptent et s'adaptent plus ou moins bien aux politiques foncières mises en place, mais nous n'avons pas réussi à identifier que, du fait qu'il soit promoteur immobilier local, qu'il ait une logique financière, ou qu'il construise également de l'immobilier et de bureau et de l'immobilier commercial, etc., son comportement puisse être jugé de telle ou telle manière.

### ***La taille des entreprises, élément majeur de différenciation***

Quand nous avons demandé aux acteurs interviewés s'il existe des différences entre les promoteurs immobiliers et quels en étaient les critères, la plupart nous ont d'abord répondu que « cela dépend des promoteurs », avant souvent d'affirmer qu'il existe malgré tout une différence entre les « grands » promoteurs, assimilés aux entreprises nationales, et les « petits » promoteurs, assimilés aux entreprises locales :

RM : Est-ce que vous diriez qu'il existe différents types de promoteurs immobiliers, qu'il est possible de les catégoriser ?

Int : C'est indéniable que vous avez plusieurs types de promoteurs immobiliers. Le montage juridique est le même, mais l'importance du groupe, entre un groupe national et le type qui travaille tout seul avec trois collaborateurs, c'est pas la même appréhension, la même approche des clients. Donc nos relations ne sont pas les mêmes. Vous avez des promoteurs qui viennent systématiquement aux rendez-vous et d'autres qui ne viennent jamais. C'est comme ça. Donc tout se passe par mail, par fax, pas ce que vous voulez, par téléphone. Alors si, pour le rendez-vous de signature ils sont là, sinon vous en avez d'autres c'est la patron qui fait tout de A jusqu'à Z, c'est pas la même relation.

RM : Et vraiment la différence c'est...

Int : La taille, et puis à l'intérieur vous avez des gens extrêmement rigides et d'autres qui le sont un peu moins, donc c'est à nous à faire respecter la protection de l'acquéreur en imposant que ça soit comme ça et pas autrement.

RM : donc ce qui change c'est la relation avec le client, il y en a qui sont beaucoup plus proches ?

Int : Bien sûr, beaucoup plus proche de son client. (Notaire, entretien 1, 04/06/2012)

Les différents acteurs interrogés associent implantation locale du promoteur immobilier avec petite taille de la structure. A l'inverse, parler de promoteur immobilier national est associé à l'image d'un grand groupe. Or, les promoteurs immobiliers nationaux qui ont une activité en région lyonnaise ont presque tous une antenne locale dont le nombre de salariés peut-être inférieur aux effectifs des promoteurs immobiliers locaux. Ainsi, en termes de main d'œuvre, les « grands promoteurs immobiliers nationaux » n'ont pas forcément, dans l'agglomération lyonnaise, des capacités humaines de travail supérieures aux promoteurs immobiliers locaux. En revanche, le fait d'être adossé à des grands groupes peut, comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, leur faciliter l'accès à la ressource financière.

Malinvaud, Jestaz *et al.* classent également les promoteurs immobiliers en trois groupes : les « grands promoteurs », les « moyens promoteurs » et les « petits promoteurs ». Toutefois, ce classement est étonnant, puisqu'il associe taille des promoteurs immobiliers avec taille des opérations. Pour eux, « *le grand promoteur est une société anonyme qui réalise des opérations immobilières considérables de sa propre initiative ou comme filiale d'un groupe financier, mais toujours par l'entremise de société particulières chargées de commercialiser chaque programme. Le moyen promoteur se distingue du grand surtout par la dimension plus modeste des programmes entrepris. [...] Tous deux sont considérés par la FNPC [désormais FPI] comme les seuls promoteurs dignes de ce nom. [...] Le petit promoteur est une entreprise individuelle ou une société familiale qui réalise une villa sur le terrain de l'accédant (après lui avoir procuré ce terrain si besoin est) ou qui à la rigueur met en œuvre un programme collectif de cinq ou six logements. [...] Ses soutiens bancaires sont modestes ou nuls* » (Malinvaud, Jestaz *et al.*, 2004, p 8). Cette classification mériterait d'être fortement nuancée. Nous reconnaissons toutefois le fait que les promoteurs immobiliers fortement capitalisés ou filiale d'une grosse société (filiale de banque ou d'un grand groupe du BTP) réalisent des opérations qui contiennent en moyenne plus de logements que les opérations réalisés par les promoteurs faiblement capitalisés. Les premiers se lancent rarement dans des opérations de moins de 50 logements, alors que les seconds affirment pouvoir faire des opérations qui descendent jusqu'à une quinzaine de logements. La encore, aucune affirmation tranchée ne peut néanmoins en être tirée, puisqu'une opération de 20 ou 30 logements neufs ou en réhabilitation dans le cœur historique de Lyon peut-être considérée comme une opération importante, qui demande de grosses capacités financières pour supporter l'investissement initial forcément conséquent dans ces quartiers très prisés et où les opérations immobilières neuves à l'échelle d'un mandat électoral se comptent sur les doigts d'une main.

Pourquoi les personnes interrogées nous ont quasiment toutes répondues que les promoteurs immobiliers se distinguent en premier lieu par leur taille et leur implantation locale et nationale ? Cela signifie-t-il que, pour la collectivité publique, le dialogue et les négociations sont plus faciles et détendues avec les uns qu'avec les autres ?

Sur ces questions, les avis des élus et des agents publics divergent :

Souvent, le petit promoteur, sans que ce soit péjoratif, c'est beaucoup plus compliqué parce qu'il tire les prix. Donc dès qu'il peut gagner par rapport à un permis où il a fait toutes les promesses du monde, il essaye de le faire. Ça arrive. En revanche sur les gros, les débats ne sont plus de mêmes natures. Les débats sont sur euh... euh... Mais ça se passe plutôt mieux. (Élu local, maire, commune de première couronne, entretien 4, 18/07/2013)

Un autre élu local préfère quant à lui travailler avec les promoteurs immobiliers locaux :

Pour Vaulx-en-Ville, il nous a été à un moment donné plus facile de mobiliser les locaux, parce que eux, ils avaient une vision objective de la ville. Ils connaissaient à la fois nos difficultés et en même temps, ils savaient ce qu'il se passait sur cette ville au plan social, au plan culturel, au plan économique. Par exemple euh... un promoteur comme [un promoteur lyonnais] a toujours, malgré tout... c'est peut-être un des promoteurs qui avait le plus vite réagi pour relancer de la promotion sur Vaulx-en-Velin. J'avoue que les nationaux sont venus quand les investissements publics étaient bien engagés. (Élu local, vice-président communautaire, entretien 5, 30/09/2013)

Cette différence se retrouve chez les agents publics territoriaux qui, dans les deux extraits suivants, constatent que les « petits promoteurs » cherchent plus à négocier que les « grands promoteurs ». Toutefois, pour l'un, cette négociation est vue comme un « échange », qu'il semble considérer comme plutôt constructif, alors que pour l'autre, le terme utilisé est celui de « pleurnichage ». Le constat est le même pour les grands promoteurs. Ils sont considérés pour l'un des agents comme des « bulldozers », alors que pour l'autre, ce sont des entreprises à qui la collectivité a les moyens de dire « non » parce qu'elle sait que celui-ci, de par sa grande taille, a d'autres opérations « en stock » :

RM : Est-ce que... on peut catégoriser les promoteurs ou ils arrivent vraiment tous avec la même logique et les mêmes façons d'agir ?

Int : Il va y avoir peut-être des comportements un peu différent, les très grosses sociétés ont tendance à... je dirais à... dans la négociation, à être plus exigeantes et justement à considérer qu'elles ont moins à négocier, qu'elles ont peut-être plus de droits, qu'on a plus à leur dire oui.

Le petit promoteur, lui, sera plus dans l'échange. On peut avoir des rapports un peu plus dur avec les gros promoteurs qui sont souvent en terrain conquis. (Agent public territorial, commune, entretien 2, 25/03/2013)

Quand on tombe sur des petits promoteurs... euh... ils pleurent plus quoi. Ils sont plus euh... ils ont toujours quelque chose qui est moins facile. Ils mutualisent pas tout à fait de la même façon aussi le projet.

C'est à dire qu'un gros, s'il a un carton sur une opération mais que par contre sur une autre opération c'est top, hop, il bascule et au final la moyenne fait que ça va quoi. Alors qu'un petit promoteur, il vit au... sur chacun des projets. Je pense qu'ils sont plus sur cette vision là. [...]

Là où j'aime pas trop, c'est quand il y a le propriétaire privé qui est son propre promoteur on va dire. (Agent public territorial, commune, entretien 7, 24/04/2013)

Ainsi, certains élus et agents présentent les promoteurs immobiliers locaux comme les plus « filous », alors que d'autres préfèrent travailler avec eux parce qu'ils sont censés mieux connaître le terrain. Ces deux éléments ne s'opposent pas forcément. Puisque ce sont surtout les promoteurs immobiliers locaux qui osent s'implanter les premiers dans les espaces où il n'y a pas de projets de promotion



immobilière, ce sont également eux qui prennent le plus de risques quant à la mobilisation des ressources clientèles et financières. Cela les oblige à être vigilants sur la mobilisation des autres ressources, en particulier concernant le foncier, donc l'obtention du permis de construire.

L'agence d'urbanisme de Lyon et le bureau d'études Stratis Conseil ont réalisé en 2007 une étude sur « la stratégie des opérateurs privés sur le marché métropolitain de l'agglomération lyonnaise ». Ils y ont évalué la part de chacun des promoteurs immobiliers dans le SCOT de l'agglomération lyonnaise et dans les SCOT périphériques. Pour ce faire, ils ont eux aussi choisi de classer les promoteurs immobiliers selon leur implantation nationale, régionale ou locale. S'ils précisent au fil du document les différentes stratégies commerciales et de localisation des différents types de promoteurs immobiliers, les auteurs ne justifient pas pourquoi la classification selon l'implantation leur a paru la plus pertinente. Cette classification apparaît être une évidence. Pourtant, le document montre qu'elle ne recouvre pas toutes les réalités de terrain puisque les auteurs se sont sentis obligés d'ajouter un quatrième type de promoteurs, non plus sur un critère d'implantation, mais sur un critère de la nature des produits réalisés : les « promoteurs spécialisés en investissement locatif ». Quoi qu'il en soit, comme nous l'avons déjà évoqué, cette étude permet de voir que les marchés centraux sont plutôt dominés par les promoteurs immobiliers nationaux, donc ceux ayant généralement la plus grosse trésorerie.

## ***Autres modes de catégorisation des promoteurs immobiliers***

Nous avons vu dans les chapitres précédents que les promoteurs immobiliers ont différents modes de mobilisation des ressources nécessaires à leur activité. Les relations avec les clients, les autres financeurs, les entreprises de construction et les propriétaires fonciers sont donc différentes d'un promoteur à l'autre.

Ainsi, d'autres catégorisations ont émergé au fil de nos entretiens, sur différents critères :

- Le niveau de gamme : nous avons vu que, à part dans le très haut de gamme, les promoteurs immobiliers sont de plus en plus nombreux à réaliser tous les niveaux de gamme. Seul le très haut de gamme reste relativement spécifique, mais ne constitue pas un très grand marché.
- Le type de clientèle : comme nous l'avons vu avec Patrice Vergriete, certains promoteurs immobiliers se spécialisent entre acquéreurs-occupants et investisseurs locatifs. Depuis 2013, le dispositif Duflot a moins de succès auprès des clients que ne l'avait les dispositifs « Périssol », « de Robien » et « Scellier ». De ce fait, il y a moins de « promoteurs défiscalisateurs » ou de « réseaux de commercialisation – promoteurs » (Vergriete, 2013, p 149 – 150) depuis cette date.
- Le type de produits immobiliers réalisés (tertiaire, commercial, résidentiel, résidences...) : certains promoteurs immobiliers refusent de réaliser d'autres produits immobiliers que du logement (et des commerces en rez-de-chaussée lorsque le droit des sols l'exige) ;
- La diversité des activités au sein du groupe. Par exemple, le plus gros promoteur immobilier de France, Nexity, possède également des filiales en aménagement, en gestion immobilière (syndics de copropriété), en gestion d'immeubles pour des investisseurs, en courtage en financement, en agences immobilières (Century 21, Guy Hoquet) ;

- La diversité des produits immobiliers résidentiels : Delphine Callen montre dans sa thèse que certains promoteurs immobiliers se spécialisent dans la réalisation d'ensemble pavillonnaire en « village », qu'elle qualifie d'opérations groupées (Kaufman et Broad est par exemple entré sur le marché français par ce type d'opérations, en se spécialisant d'abord dans le haut de gamme, avant d'élargir son offre). D'autres promoteurs réalisent essentiellement du logement collectif ;
- Les modes de mobilisation de la ressource financière : comme nous l'avons développé dans le chapitre 3, les promoteurs immobiliers et dans une certaine mesure les bailleurs sociaux, n'utilisent pas les mêmes méthodes de financement, ce qui traduit une conception différente du métier de promoteur immobilier. Il y a donc des « cultures d'entreprise » différentes. Certains considèrent pleinement faire une activité financière, là où d'autres considèrent appartenir d'abord au monde du bâtiment. Dans tous les cas, le montage financier des opérations reste quasiment le même. Ce sont les stratégies de rassemblement des fonds nécessaires au lancement des opérations qui diffèrent.
- L'internationalisation de l'activité, que Delphine Callen et Julie Pollard ont toutes les deux évoquée dans leurs thèses respectives.
- La préférence pour le diffus ou pour les projets d'aménagement d'initiative public. Nous verrons dans la seconde partie du travail que certains promoteurs immobiliers sont réticents à candidater aux concours dans les opérations de ZAC et sur foncier public ;
- L'organisation interne et les logiques de carrière au sein de la profession. D'une part, il apparaît que dans l'ensemble, la promotion immobilière « embauche et débauche vite. [...] Quand ça marche pas, y'a pas de sentiments » (promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2013). Pour Patrice Vergriete, les logiques de carrière interne, basées sur des exigences de court terme aux seins de beaucoup de promoteurs immobiliers, induisent, « *une plus grande prise de risque dans la stratégie d'acquisition des terrains, avec au final des prix fonciers élevés ou des investissements dans des secteurs où le marché est étroit. Au final, cette dynamique peut menacer l'équilibre financier du promoteur ou, à tout le moins, son image de marque.* » (Vergriete, 2013, p 171). D'autre part, les promoteurs adoptent des stratégies différentes quant aux activités qu'ils sous-traitent ou non :

	En logement collectif		En logement individuel groupé		En immobilier d'entreprise		En immobilier de loisirs et de service	
	% sur nombre de réponses	Nombre de réponses	% sur nombre de réponses	Nombre de réponses	% sur nombre de réponses	Nombre de réponses	% sur nombre de réponses	Nombre de réponses
Recherche foncier	97,3	242	93,4	159	62,4	64	53,3	48
Commercialisation	89,1	221	86,4	147	48,2	50	35,1	31
Fonction comptable	76,5	190	75,3	128	54,4	56	46,4	41
Fonction juridique	66,2	164	68,8	117	46,6	48	42,3	38
Aménagement	50,6	126	49,7	84	22,2	23	29,1	26
Construction	33,5	83	27,4	47	19,8	20	17,0	15
Maîtrise d'ouvrage d'exécution	22,9	57	28,2	48	15,4	16	10,1	9
Syndic	12,8	32	13,8	23	8,6	9	3,5	3
Maîtrise d'ouvrage de conception	11,3	28	15,7	27	3,9	4	9,0	8
Autres	7,6	19	7,9	13	3,9	4	5,6	5
		1 162 (1)		792 (1)		294 (1)		225 (1)
Aucune fonction		18		97		163		177
Une ou plusieurs fonctions		248 (2)		170 (2)		103 (2)		89 (2)
Sans réponse		1		1		1		1
Total des réponses		267		267		267		267
Nombre moyen de fonctions par promoteur (1) / (2)		5		5		3		3

**Figure 27 : Fonctions assurées généralement par les entreprises de promotion immobilière (source : FPI, 2010, p. 117)**

Il apparaît que les promoteurs immobiliers ne souhaitent pas sous-traiter deux activités : la recherche et l'acquisition de foncier (mobilisation de la ressource foncier) et la commercialisation (mobilisation de la ressource clientèle). Ceci est cohérent avec nos affirmations des chapitres précédents où nous avons montré que ces deux éléments sont les plus incertains dans le montage d'une opération immobilière. C'est pourquoi l'obtention du permis de construire purgé de tout recours et l'obtention d'un pourcentage minimal de pré-commercialisation figurent quasi-systématiquement dans les conditions suspensives des promesses de vente signées entre promoteurs immobiliers et propriétaires de terrain.

Il y a donc des régularités identifiables dans les comportements des promoteurs immobiliers, qui peuvent permettre de les catégoriser. Elles sont plus ou moins marquées selon les époques. Par exemple, Callen et Pollard identifient dans les années 2000 une internationalisation de l'activité d'une partie des promoteurs immobiliers. A l'inverse, la disparition du dispositif « Scellier » pousse les promoteurs immobiliers « défiscalisateurs » à diversifier leur offre, donc à se rapprocher du modèle « traditionnel » de promotion immobilière. De la même façon, les promoteurs spécialisés uniquement dans un seul niveau de gamme sont de plus en plus rares. Ainsi, des catégorisations existent bien, mais aucune ne nous est apparue déterminante pour affirmer que « tel type de promoteur » adopte tel comportement dans tel ou tel type de situation.

Quant aux bailleurs sociaux, ils sont eux aussi différents et catégorisables selon plusieurs paramètres. Ils n'ont ni le même patrimoine (en quantité, en qualité et en peuplement), ni les mêmes secteurs d'intervention (nationalement et au sein de l'agglomération lyonnaise), ni les mêmes structurations de capital (public ou privé), mais nous n'avons pas non plus identifiés de prédisposition particulières à réagir différemment selon les situations rencontrées.

Nous considérons donc dans ce travail que les cultures différenciées d'entreprises n'engendrent pas des réponses assez spécifiques aux dynamiques auxquelles participent ces entreprises pour en faire un thème central d'analyse.



## **PARTIE 2 : LE ROLE DES POLITIQUES FONCIERES DANS LES DYNAMIQUES DE PROMOTION IMMOBILIERE**

Dans la seconde partie de cette thèse, nous nous focalisons sur les politiques foncières, entendues comme celles qui agissent sur l'utilisation effective du foncier. Elles peuvent être classées en trois types d'outils différents : ceux de nature règlementaires, à savoir ceux qui contribuent à donner des droits (à construire) et les limitent (servitudes) ; ceux de nature opérationnels, entendus comme l'action foncière publique, qui bien souvent est utilisée pour mener des politiques d'aménagement opérationnel ; ceux de nature fiscale, qui touchent à la fois à la fiscalité de l'urbanisme (taxe d'aménagement, versement pour sous-densité, plafond légal de densité) et à la fiscalité foncière (impôts fonciers). En plus de cette focalisation sur des politiques spécifiques, nous restreignons notre sujet d'étude aux politiques publiques communales et intercommunales, avec un périmètre d'étude particulier, celui du Grand Lyon. La réalisation d'un tel travail fut particulièrement stimulante durant cette période puisqu'elle se déroula au moment même du lancement de la révision du Plan local d'urbanisme et de l'habitat (PLUH) du Grand Lyon.

Dans la suite du travail, nous analysons donc pourquoi l'instauration d'un nouveau PLU, d'une nouvelle forme d'action foncière ou d'une nouvelle fiscalité contribue à redistribuer les ressources entre les mains des différents acteurs des dynamiques de promotion immobilière étudiés en première partie et, *in fine*, joue sur la répartition des coûts liés à la réalisation d'opérations de logements neufs. Afin de ne pas prendre le risque de surévaluer le rôle des politiques publiques (quelles qu'elles soient) par rapport aux logiques d'acteurs relevant d'autres influences, nous avons pris le temps d'exposer le fonctionnement des dynamiques de promotion immobilière en première partie de thèse. De même, atteindre un objectif politique « *est une affaire d'équilibre entre les politiques urbaines. Il y a toujours des seuils où l'excès de zèle dans l'une d'entre elles, produit des effets pervers dans les autres et globalement de l'inefficacité coûteuse* » (Wiel, 2011, p. 9). Nous nous efforcerons de ne pas oublier ce fait, car comme nous venons de l'évoquer, les politiques publiques qui structurent les dynamiques de promotion immobilière sont extrêmement nombreuses et ne se limitent pas aux politiques foncières. Même si le foncier est essentiel car il permet d'agir en amont de la construction de logements, il ne reste qu'une ressource parmi d'autres qu'il s'agit de mobiliser, comme nous l'avons évoqué en première partie.



# CHAPITRE 5

## LA DEFINITION ET L'ARTICULATION DES POLITIQUES FONCIERES LOCALES

Comme l'a déjà évoqué Jean-Claude Driant au sujet des « politiques du logement », « *tenter d'expliquer [ces dernières] dans leur complexité et de comprendre leurs composantes sans en négliger la multiplicité, tout en évitant de plonger trop profondément dans leur technicité, s'apparente à une gageure* » (Driant, 2009, p. 8). Ajoutons à ces politiques du logement, les politiques d'urbanisme opérationnels et réglementaires, les politiques monétaires, les règles de construction, les politiques fiscales, dont certaines peuvent être classées comme « politiques du logement », et nous obtenons une quantité impressionnante de mesures qui influent sur les dynamiques de promotion immobilière.

Jean-Claude Driant, dans son ouvrage référence sur « les politiques du logement en France » (2009), pose dans son chapitre 2 (p. 53 à 92) que les « politiques du logement et de l'habitat » sont celles qui recouvrent trois enjeux différents : ceux sociaux de satisfaction des besoins en logement ; ceux économique de soutien au monde du bâtiment et aux capacités de consommation des ménages ; enfin, ceux urbains de mixité sociale, de renouvellement et de protection environnementale. Il ne définit pas le terme de « politiques d'urbanisme », qu'il n'aborde que pour évoquer les liens entre les politiques du logement d'une part et les PLH et PLU d'autre part. Dans ce chapitre, nous ne cherchons pas non plus à donner une définition très précise à ces termes de « politiques du logement », « politiques d'urbanisme ». Nous restreignons notre analyse aux politiques publiques qui agissent sur l'usage effectif qui est fait du foncier. Cet usage peut-être l'œuvre des collectivités publiques elles-mêmes ou d'autres acteurs impliqués dans les dynamiques de promotion immobilière (que nous avons étudiées en première partie). Ce sont ces politiques que nous regroupons sous la terminologie « politiques foncières ».

Avant de revenir spécifiquement sur les différentes « *actions menées par la puissance publique pour contrôler, plus ou moins directement, l'utilisation des sols* » (définition de « politiques foncières » par Gérard, 2013, p. 108), nous présentons le contexte administratif et politique dans lequel s'inscrit cette recherche. Comme nous l'avons signalé en préambule, le Grand Lyon constitue une intercommunalité ancienne dans le contexte français (premier Conseil de communauté le 11 décembre 1968). Il a de vastes compétences dans les champs traités dans cette thèse (logement, urbanisme, aménagement, foncier). Nous revenons sur cette organisation générale et sur les compétences du Grand Lyon dans les domaines traités dans cette thèse (chapitre 5.1), puis nous nous intéresserons aux grands objectifs politiques poursuivis par le Grand Lyon (chapitre 5.2), aux manières dont sont fixés ces



grands objectifs (chapitre 5.3), avant de définir plus précisément le champ d'action couvert par les politiques foncières (chapitre 5.4).

## **5.1. Les compétences du Grand Lyon en matière de logement et d'urbanisme**

En matière de politiques du logement et de politiques d'urbanisme, selon Gérard Marcou, au niveau national, « *on peut dire que le logement, comme les déplacements, a porté le développement de l'intercommunalité, tandis que l'urbanisme a plutôt entretenu le particularisme communal, fondé sur le pouvoir des maires pour délivrer les autorisations de construire et la compétence communale pour établir les PLU, tandis que les SCOT s'imposent, on le sait, plus lentement et plus difficilement* » (Marcou, 2014, p. 8). Cette affirmation reste vraie dans le Grand Lyon, mais l'est certainement moins que dans la quasi-totalité des autres territoires français. En effet, la loi du 31 décembre 1966 oblige les communautés urbaines à élaborer les Plan d'occupation des sols (POS), puis les PLU, à l'échelle intercommunale. Si l'émergence d'un POS / PLU réellement intercommunal a pris du temps et est à peine en train de s'achever (voir le chapitre 8 à ce sujet), le Grand Lyon et les communes ont pris l'habitude d'un travail commun. De plus, il existe une importante tradition de planification aux échelles de l'agglomération et de la région urbaine. Elle remonte aux années 1960<sup>96</sup> et fut notamment portée par l'agence d'urbanisme de Lyon. Le premier schéma d'urbanisme adopté à l'échelle du Grand Lyon fut le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de 1978. Il est alors élaboré et approuvé sur l'initiative de l'Etat. C'est après les lois de décentralisation de 1982 et 1983 et la création du Sepal (Syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise) en 1985, qui regroupe le Grand Lyon et 16 autres communes, que débute l'élaboration d'un Schéma directeur (SD) qui marquera son époque, le SD « Lyon 2010 ».

---

<sup>96</sup> Le premier plan adopté à une échelle supra-communale est le PADOG, Plan d'aménagement et d'organisation générale, en 1962. Il élargit alors la réflexion à l'ensemble de la région urbaine de Lyon (jusque Montbrison, Saint-Etienne, Vienne, la Tour du Pin, Ambérieu-en-Bugey) et émet notamment la volonté de canaliser le développement le long des certains axes et de créer plusieurs villes nouvelles (Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2010, p. 10). Une seule sera au final créée (l'île d'Abeau). Le PADOG sera suivi en 1966 par un autre plan allant jusqu'à intégrer Saint-Etienne et Grenoble, le Schéma de l'OREAM (organisation d'études d'aménagement des aires métropolitaines). Il comprend des mesures fortes qui vont se réaliser et changer la physionomie de l'agglomération : création d'un centre d'affaire (la Part-Dieu), d'un aéroport (Lyon – Satolas), d'une ville nouvelle (l'île d'Abeau), d'un réseau de métro (Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2010, p. 12).

## A. Au tournant des années 1980 – 1990 : structuration d’une politique locale de l’habitat et approbation du Schéma Directeur Lyon 2010

Concernant les politiques d’urbanisme, le Schéma Directeur<sup>97</sup> « Lyon 2010, un projet d’agglomération pour une métropole européenne » est approuvé en 1992. « Lyon 2010 » marque l’histoire de la planification lyonnaise pour plusieurs raisons : il est le premier schéma directeur d’après la décentralisation de 1982 ; il bénéficie d’un fort portage politique et professionnel ; il met en avant le concept de « planification stratégique »<sup>98</sup> ; il intègre de la prospective ; il prend en compte et souhaite organiser le fait métropolitain ; il place le développement économique et la compétition entre métropoles européennes comme le défi majeur à relever ; il s’ouvre aux territoires voisins, à l’échelle de la région urbaine de Lyon (RUL). Ainsi, « *Lyon 2010 anticipe la future loi SRU sur les SCOT (le « projet » précède le document juridique)* » (Agence d’urbanisme de Lyon, 2010, p. 5). Ce document fait alors largement figure de modèle en France dans les nouvelles manières de faire de la planification. Il abandonne la planification rigide aux profits de grandes orientations et son mode d’élaboration est largement ouvert à de nombreux acteurs publics et privés (chefs d’entreprise, acteurs de l’immobiliers, des transports, urbanistes, architectes, universitaires, responsables culturels et associatifs, employés des collectivités publiques (Polère, 2014, p. 422 – 423).

En ce qui concerne les politiques du logement, le début des années 1990 marque également un tournant. C’est l’époque de la réalisation du premier Programme local de l’habitat (PLH), qui est approuvé en 1995. Il fut réalisé par la Mission Habitat, créée sous la présidence de Michel Noir (1989 – 1995). Cette création de la Mission Habitat s’inscrit dans un travail bien plus large de création et de structuration des services communautaires en charge du développement urbain. Sous l’impulsion de Michel Noir, la COURLY, qui prend désormais le nom de Grand Lyon, souhaite prendre plus fortement en main les domaines dont elle a légalement la compétence<sup>99</sup> :

On ne savait pas quel était le basculement qui allait s’opérer au court de ce mandat [de Michel Noir] dans le fonctionnement de l’institution, qui allait, en fait au bout de 4 -5 ans de décentralisation, prendre sa place, et puis...

---

<sup>97</sup> Les Schémas directeur sont des anciens documents d’urbanisme de droit français. Ils furent institués en même temps que les Plans d’occupation des sols (POS) par la loi d’orientation foncière de 1967 (alors dénommés SDAU, Schémas directeur d’aménagement et d’urbanisme) et furent remplacés en 2000 (loi SRU du 13 décembre 2000) par les Schémas de cohérence territoriale (SCOT).

<sup>98</sup> La Fédération nationale des agences d’urbanisme définit ce terme comme une planification qui « *privilégie des schémas de structure simple et de lecture compréhensible, en vue d’un consensus sur les objectifs et les moyens entre acteurs publics et socio-économiques. Via des plans d’actions concrets, elle peut alors cibler des sites et des projets avec un effet de levier maximum pour la convergence des investissements publics et privés.* » (FNAU, 2010, p. 6)

<sup>99</sup> Jusqu’au milieu des années 1980, le service en charge de l’urbanisme, est « *composé d’une équipe réduite, [qui] assure une fonction administrative et n’a pas d’emprise sur la réalisation des documents d’urbanisme. Celle-ci est alors à la charge de la direction départementale de l’Équipement, qui en confie la réalisation technique à l’Atelier d’urbanisme* » (qui devient l’agence d’urbanisme en 1978) (Coudereau, 2013 (a), p. 13).

une génération d'élus qui allait... euh... qui parlent communautaire, qui crée un langage communautaire. On parle de solidarité d'agglomération. [...]

On a un monde du côté de la puissance publique, on va dire, qui change complètement, et qui fait que cette institution a voulu, dans toute une série de domaines, se doter, dans son organisation, de services qui portaient le message de la collectivité. En même temps qu'on me demande en 92 de créer cette direction [générale au développement urbain], on a créé une mission écologie urbaine, une mission habitat, une mission développement économique, une mission déplacement<sup>100</sup>. Donc vous voyez, sur les grandes questions thématiques, qui permettent de fonder les politiques publiques, la communauté urbaine dit, ça n'est plus à l'extérieur, et dans un organisme extérieur, que se définit la politique avec les élus, c'est au sein de l'institution, et on s'appuie sur l'agence d'urbanisme par exemple, entre autre, pour élaborer des documents. (Patrick Clancy, site internet des 40 ans du Grand Lyon, URL : <http://www.40ans.grandlyon.com/?p=3531>)

Jusqu'à cette réorganisation des services au début des années 1990, « *le personnel chargé [de l'urbanisme] est peu nombreux et ne possède que des compétences administratives. La réalisation technique des dossiers est confiée à l'Agence d'urbanisme, dans la continuité de la pratique instituée par l'Etat. L'Agence a un poids considérable dans l'élaboration des POS. Outre la réalisation technique des dossiers, elle organise aussi les réunions des groupes de travail, véritable lieu de décision des évolutions* » (Coudereau, 2013 (a), p. 15).

En matière de logement et d'habitat, le rôle du Grand Lyon se renforce également. Ce changement n'est pas étranger aux « évènements » qui secouent certaines communes de l'est lyonnais, poussant le Grand Lyon et les municipalités à développer fortement leurs moyens d'actions en matière de « développement solidaire urbain » (DSU). En effet, le Grand Lyon et de nombreuses communes se trouvent au début des années 1990 dans une période de doute. Suite à « l'été chaud des Minguettes » de 1981, des travaux de réhabilitation et de développement urbain des « quartiers » ont été effectués durant toute la décennie 1980. Pourtant, de nouvelles émeutes éclatent en 1990 à Vaulx-en-Velin. La question de la « mixité sociale » devient alors prégnante : pour apaiser les tensions, il ne suffit pas d'agir dans les quartiers en difficulté, il faut « *un meilleur équilibre dans la composition socio-économique des ménages à l'échelle des quartiers et des immeubles* » et il faut « *augmenter l'offre de logements sociaux dans le centre de l'agglomération, mais aussi à l'ouest, à travers des logements situés dans le tissu urbain diffus* », (deux des cinq objectifs principaux du PLH de 1995, cité par Polère, 2014, p. 273). Dès lors, la création d'une offre massive de logements neufs, réalisée de manière équilibrée sur l'ensemble du territoire communautaire (à la fois géographiquement et en termes de typologie), devient un des objectifs majeurs du Grand Lyon.

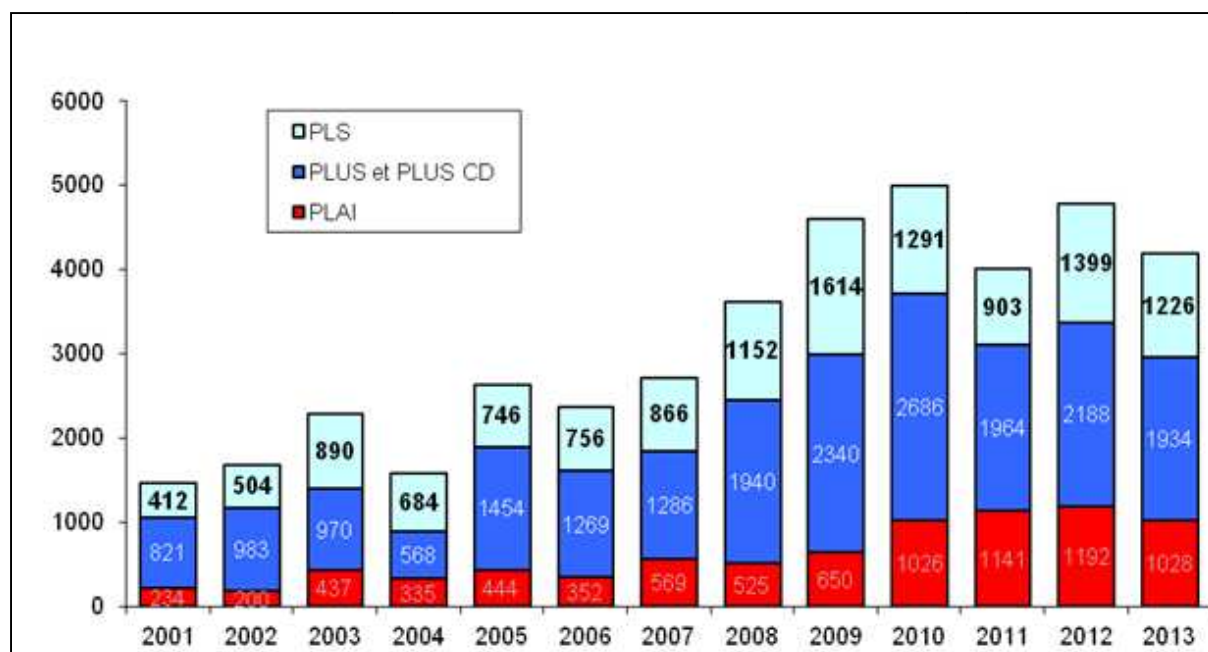
---

<sup>100</sup> Une mission « Schéma directeur – POS » est également créée en 1990.

## **B. Années 2000 : le Grand Lyon devient « autorité organisatrice de la politique de l'habitat »**

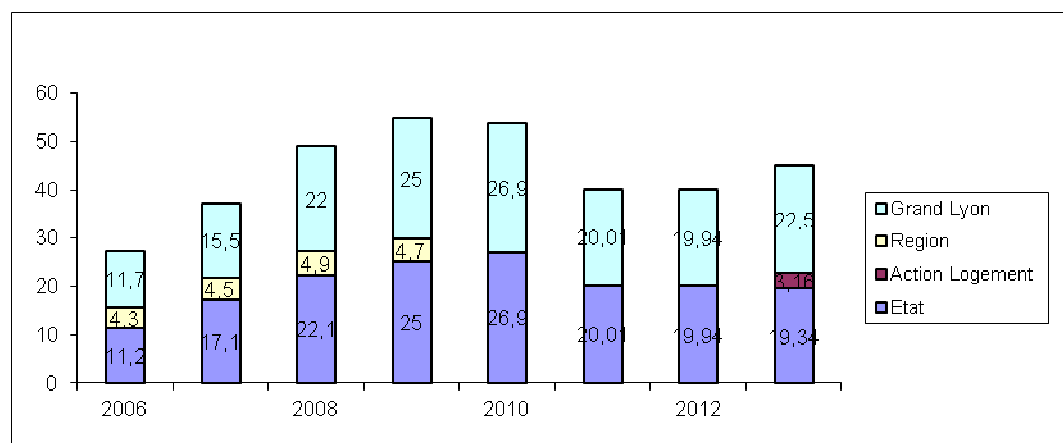
En début de la seconde présidence de Gérard Collomb (2008-2013), tous les services dits « urbains » (logement / habitat, planification, aménagement, politique de la ville) sont regroupés dans une seule et même grande Délégation générale au développement urbain (DGDU). En matière de politiques du logement, la Mission habitat est réunie avec le Développement solidaire urbaine pour former la Direction de l'habitat et du développement solidaire urbain (DHDSU). De plus, le Grand Lyon, future Métropole, contrôle la majorité des grandes compétences qui contribuent à créer et gérer l'espace urbain : développement économique (la région jouant toutefois un rôle important dans le domaine), politiques environnementales et économies d'énergie (ratification d'un « plan énergie climat » le 13 février 2012), gestion des réseaux et voiries. Une exception importante concerne les déplacements. Le Grand Lyon n'est pas Autorité organisatrice des transports. Ils sont gérés par un syndicat mixte, le SYTRAL (Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise), dont le périmètre de compétences englobe, en 2014, les 59 communes du Grand Lyon et 6 autres communes (toutes situées dans les monts du lyonnais).

Depuis 2006, le Grand Lyon est délégataire des aides à la pierre. Il s'agit en quelque sorte d'une reconnaissance du Grand Lyon « *comme autorité organisatrice de la politique de l'habitat sur son territoire par l'ensemble des acteurs publics et privés* » (Rouge, 2009, p 29). Le Grand Lyon n'est pas le seul territoire à voir son intervention se renforcer en matière d'habitat à cette période. Il en fut de même dans les Communautés urbaines de Nantes et de Lille (Benchendik, Desage *et al*, 2011, p. 87), notamment suite à l'acceptation d'un constat commun d'être de nouveau entré dans une période de « crise du logement ». En effet, « *la délégation des aides à la pierre a été beaucoup plus fréquente dans les agglomérations où le marché immobilier est considéré comme « tendu », ce qui tend à alimenter l'hypothèse des effets de la situation du marché du logement sur la sensibilité des élus à une prise en charge communautaire de certaines questions* » (Benchendik, Desage *et al*, 2011, p. 72) Les années 2000 marquent aussi un tournant en termes d'augmentation de production de logements sociaux, aussi bien dans la construction neuve que dans l'acquisition amélioration :



**Figure 28 : Production globale de logements sociaux (aides à la pierre + ANRU) dans le Grand Lyon, par type de produit (source : Grand Lyon)**

Notons que, dans ce graphique, le nombre de logements sociaux produits en acquisition amélioration se situe entre 920 (en 2013) et 1 210 logements (en 2009), et que la production neuve réalisée par des promoteurs immobiliers puis vendus en « VEFA HLM » représente environ 1 500 logements par an depuis 2010. Le principal facteur d'accroissement du rythme de production est l'augmentation significative du budget consacré aux aides à la pierre, en particulier sous l'impulsion du Grand Lyon :



**Figure 29 : Budgets consacrés aux aides à la pierre, en millions d'euros (source : Grand Lyon)**

Plus largement, le budget général dédié à l'habitat a fortement augmenté dans les années 2000, passant d'environ 20 millions d'euros en 2000, à 61 millions en 2008, puis 82,3 millions en 2012. Ce chiffre comprend, pour 2012, l'action foncière en faveur du logement (21,4 millions d'euros), les aides à la pierre (19,94 millions d'euros), le soutien aux offices publics de l'habitat communautaires (5,8 millions d'euros), les participations en ZAC en faveur du logement (30 millions d'euros), la

reconstitution de l'offre de logements détruits dans les quartiers ANRU (2,5 millions) et enfin les subventions versées en complément à celles de l'ANAH (Agence nationale de l'habitat) (2,7 millions). Un second élément qui explique l'augmentation du rythme de production de logements sociaux est l'instauration de négociations avec les promoteurs immobiliers, puis d'une règle de droit des sols qui oblige tout promoteur d'une opération de logements dépassant une certaine surface de plancher à intégrer un pourcentage minimum de logements sociaux. Cette règle s'applique dans les « Secteurs de mixité sociale » (SMS). Nous revenons sur ce dispositif dans le chapitre 8.

Ces SMS ne s'inscrivent pas simplement dans un contexte où la production de logement social est un objectif important, mais également dans une période où le Grand Lyon s'implique de plus en plus dans la régulation des marchés du logement (neuf principalement, mais aussi des marchés du locatif privé). Cette implication fut renforcée en 2008, dans un contexte d'effondrement brutal de la production privée neuve. Avant que l'Etat, sur proposition de parlementaires, mette en place le dispositif « Scellier », le Grand Lyon a activement cherché à « maintenir à flot » la production privée par :

- Le rachat de logements invendus par les bailleurs sociaux (plan des 30 000, impulsé également par l'Etat) ;
- Le Pass Foncier, dispositif étatique, mais qui nécessitait l'engagement des collectivités locales, puis la création du « plan 3A » à l'initiative du Grand Lyon
- Le contrôle des marchés locatifs privés, en particulier par l'utilisation du conventionnement.

Les compétences du Grand Lyon en matière d'habitat vont prochainement s'étendre avec le passage à la Métropole, en particulier concernant le volet le plus social (aide au logement des personnes défavorisées, fonds de solidarité pour le logement). C'est pourquoi la Direction en charge du logement ne sera plus rattachée au « développement urbain », mais a une grande délégation aux « solidarités ».

Notons toutefois que malgré ces évolutions, les politiques qui visent à agir sur la production de logements (ainsi que sur leur démolition ou leur réhabilitation) et à solvabiliser les usagers restent avant tout une affaire de l'Etat, aussi bien dans le financement que dans la prise de décisions, à travers de nombreux outils : aides personnelles au logement, aides à la pierre (dont la gestion est déléguée au Grand Lyon), crédit d'impôt pour l'investissement locatif, prêt à taux zéro, TVA réduite pour les travaux d'économie d'énergie. Ces aides s'établissent à 40,6 milliards d'euros en 2010 (CGDD, 2012, p. 1), alors que les aides directes des collectivités territoriales sont estimés « *au minimum à 1,3 milliards d'euros* » (CGDD, 2012, p. 4).

En matière d'urbanisme, le PLU actuel du Grand Lyon fut approuvé en 2005. Ce dernier, tout d'abord élaboré sous forme de Plan d'occupation des sols (POS), fut annulé en 2002 et 2003 pour une question de procédure d'élaboration (toutes les communes n'avaient pas été consultées sur la totalité du dossier). Ce document annulé fut repris et adapté à la loi SRU de 2000, qui transforme les POS en

PLU. La seconde partie des années 2000 est également marquée par la rédaction puis par l'approbation en 2012 du « SCOT 2030 de l'agglomération lyonnaise », qui remplace le Schéma Directeur « Lyon 2010 ». Nous revenons dans un instant sur les grandes lignes de ces documents. Avant cela, notons que l'existence du SYTRAL fait que la direction en charge de l'habitat (qui réalise le PLH) est plus proche de la Direction de la planification et des politiques d'agglomération (DPPA) que ne le sont les équipes en charge du Plan de déplacements urbains (PDU). Même si la DPPA du Grand Lyon et le Sytral entretiennent des échanges réguliers, la réflexion pour lier les politiques de déplacements et de transports et les politiques d'urbanisme n'est pas aussi poussée que ne l'est celle pour lier politiques du logement et de l'habitat et politiques d'urbanisme. Le témoin le plus marquant en est le fait que la seconde moitié des années 2010 devrait être marquée par l'approbation du premier PLUH (Plan local d'urbanisme et de l'habitat), qui fusionnera PLU et PLH. Le PDU reste quant à lui (pour le moment) un document élaboré et appliqué indépendamment, malgré la possibilité légale de l'intégrer au PLU, comme c'est le cas pour le PLH. Nous revenons dans le chapitre 8 sur la révision de ce nouveau PLUH et sur l'usage qui est fait du PLU actuel pour réguler les dynamiques de promotion.

Signalons également que « *les communautés urbaines, [...] disposent désormais de la quasi-totalité des compétences foncières exercées à l'échelon communal et intercommunal puisque l'article L 5215-20 du CGCT (Code générale des collectivités territoriales) leur attribue la compétence de plein droit en ce qui concerne :*

*1) le développement et l'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire en précisant que cela comprend : « création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires ou aéroportuaires » ;*

*2) l'aménagement de l'espace communautaire en précisant que cela englobe le schéma de cohérence territoriale et le schéma de secteur ; le plan local d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu ; la création et la réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; la constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire, les programmes d'aménagement d'ensemble et la détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ;*

*3) l'action en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire englobant la politique du logement d'intérêt communautaire, les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, et les actions de réhabilitation et résorption de l'habitat. »* (extrait de Fatôme, Jégouzo, 2012, p. 58).

## **5.2. Les objectifs poursuivis par le Grand Lyon**

Nous avons réalisé cette thèse alors même qu'une révision générale du Plan local d'urbanisme est officiellement engagée par délibération communautaire du 16 avril 2012. Cette révision du PLU et sa fusion avec le PLH ont été l'occasion d'observer la mise en place d'une réflexion nouvelle, de bénéficier de plusieurs résultats d'études lancées par le Grand Lyon et d'observer les grands objectifs

poursuivis par le Grand Lyon pour la décennie à venir. Au moment de l'achèvement de cette thèse (été 2014), la révision du PLU sort d'une phase de relative pause suite aux élections municipales et communautaires de mars 2014. Ces élections, au niveau national, furent marquées par de nombreux basculements de villes et d'intercommunalités d'une majorité de gauche vers une majorité de droite ainsi que par la percée du Front National au niveau local. Dans le Grand Lyon, Gérard Collomb fut élu pour une troisième présidence consécutive face à son adversaire UMP, réélu maire de Oullins, François-Noël Buffet. La révision générale du PLU ne connaît donc pas de coup d'arrêt complet en 2014, mais un nécessaire délai apparaît malgré tout nécessaire pour recontacter les communes dont les exécutifs ont largement évolué, voire basculé politiquement.

Afin de définir les grandes orientations du futur PLUH, plusieurs types de réunions furent organisés :

- Des réunions de concertation, ouvertes aux publics, organisées dans l'ensemble des communes du Grand Lyon en 2013<sup>101</sup> en présence d'élus municipaux et communautaires ;
- Six ateliers thématiques. Cinq ateliers (« Ville facteur 4 », « ville créatrice de richesse », « ville mobile », « ville nature », « ville avec une identité ») furent réalisés entre agents territoriaux (Grand Lyon, communes), accompagnés « d'experts » des sujets (notamment de l'agence d'urbanisme). Un autre atelier, concernant la thématique de l'habitat, fut ouvert à beaucoup plus de participants (une centaine d'invités à chacune des séances) et fut géré par la Direction de l'habitat et du développement solidaire urbain.
- Des séances de concertation avec les professionnels de l'immobilier (promoteurs immobiliers, aménageurs lotisseurs, bailleurs sociaux, paysagistes, architectes, géomètres experts).

La participation aux séances de l'atelier thématique sur l'habitat, ainsi qu'aux séances de concertation avec les professions de l'immobilier, nous a permis de constituer un matériau de recherche particulièrement intéressant, que nous utilisons dans ce travail.

La poursuite de la révision, à compter de l'automne 2014, devrait être marquée par l'arrêt des grands objectifs du futur plan et l'approbation du PADD (qui a déjà fait l'objet d'un débat sans vote au Conseil communautaire du 24 juin 2013) et par le début de tests d'écriture des futurs OAP (Orientations d'aménagement et de programmation) et du règlement. Ces tests d'écriture vont également faire l'objet de réunions de concertation avec les professionnels de l'immobilier. Avant de revenir sur l'élaboration de ce PLU et de sa fusion avec le PLH, nous nous intéressons au document cadre d'ordre supérieur, dont les orientations s'imposent aux PLUH dans un rapport de compatibilité, le SCOT (Schéma de cohérence territoriale).

## **A. L'importance du SCOT de l'agglomération lyonnaise**

Le SCOT de l'agglomération lyonnaise est élaboré et géré par le Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (SEPAL). Il regroupe 73 communes, comprises dans 3 EPCI différents : communauté urbaine de Lyon, communauté de communes de l'Est lyonnais,

---

<sup>101</sup> Au moment de la rédaction de ce travail, les supports de présentation de ces réunions sont disponibles sur le site internet consacré à la révision : <http://blogs.grandlyon.com/mavilleavenir/>



communauté de communes du Pays de l'Ozon. Ce SCOT a donc un périmètre relativement restreint. Surtout, le poids économique, politique et démographique du Grand Lyon y est prédominant. Ce poids très important du Grand Lyon au sein du SCOT est renforcé par un autre élément majeur : le PLU du Grand Lyon est intercommunal. Ceci a pour conséquence que le PLU du Grand Lyon englobe environ 80 % du périmètre du SCOT de l'agglomération lyonnaise, mais surtout la quasi-totalité de sa population (environ 1 300 000 habitants dans le Grand Lyon, contre 38 000 dans la communauté de communes de l'est lyonnais et 24 000 dans la communauté de communes du pays de l'Ozon). Autrement dit, le SCOT et le PLU sont réalisés quasiment sur le même territoire :

Si vous voulez, normalement, la vraie zone du SCOT, la vraie zone d'influence, elle aurait dû prendre tous les... enfin, tout l'ouest lyonnais.

L'ouest lyonnais est un territoire entièrement sous influence lyonnaise... Mais complètement sous influence lyonnaise ! Tous les gens de l'ouest lyonnais vont travailler, puisqu'ils ont pas beaucoup de zones d'emplois, ils vont tous travailler dans l'agglomération, ils vont consommer dans l'agglomération.

Et voilà... bon... les intercommunalités de ce territoire euh... ont décidé de faire bande à part. (Employé, SEPAL, entretien 13, 06/12/2013)

Cela pose bien sûr la question de la pertinence d'un tel découpage, mais garantit également une bonne « percolation » des objectifs promus par le SCOT dans le document inférieur de planification qu'est le PLU. C'est d'autant plus vrai que la révision du PLU fut lancée par délibération du Conseil Communautaire le 16 avril 2012, soit moins de deux ans après l'approbation du SCOT (16 décembre 2010). Globalement, les mêmes élus et personnels sont toujours en place et les débats et orientations du SCOT sont encore bien présents dans les têtes :

Par la complexité des politiques ici, par la densité de population, par le nombre d'acteurs, par la taille d'un SCOT qui est petit et qui donc peut transfuser très rapidement vers sa communauté urbaine majeure, principale actionnaire, il y a une capacité du SCOT à... on se l'est donné mais je pense qu'elle était... que la spécificité du territoire s'y prête... il y a eu un passage assez facile du SCOT à la communauté urbaine, on le voit bien. Et le calendrier a joué pour ça. C'est à dire que la mise en révision du PLU dans les deux ans qui ont suivi l'approbation du SCOT, si vous voulez, fait que le discours... enfin... tout ce que le SCOT a écrit est repris, revivifié, et transfuse rapidement. Si je vous dis ça, c'est parce que c'est pas vrai de tous les territoires. Autour de moi, puisque vous savez qu'on travaille à l'échelle des 13 SCOT de l'aire métropolitaine lyonnaise dans ce qu'on appelle un Inter-SCOT, avec 12 autres SCOT. [...] Ce que je peux vous dire, c'est que dans d'autres SCOT... bah prenons même l'exemple de Saint-Etienne hein... (Employé, SEPAL, entretien 13, 06/12/2013)

Ainsi, nous retrouvons dans les objectifs du PLU en cours de révision les trois grands axes politiques du SCOT de l'agglomération lyonnaise : le développement résidentiel et économique, la solidarité sociale et territoriale, l'environnement comme moteur du développement (nous revenons sur les grands objectifs politiques poursuivis par le Grand Lyon, en les abordant thématiquement, dans la suite de ce chapitre). « *Pour atteindre cette métropole attractive, nature et solidaire, [...] le SCOT affirme quatre principes fondateurs pour le territoire de demain :*

- *la multipolarité ;*

- *l'équilibre ville – nature* (en particulier avec une préservation et une mise en valeur du « réseau vert », regroupant espaces naturels, agricoles et forestiers, et du « réseau bleu », c'est-à-dire l'usage patrimonial, récréatif, paysagé et économique des deux cours d'eau majeurs qui traversent l'agglomération, le Rhône et la Saône) ;
- *la vocation multifonctionnelle du territoire urbain qui peut accueillir tout type d'aménagement (habitat, activités, équipements) à l'exception des grands sites économiques ;*
- *l'« intensité » urbaine* (Sepal, plaquette de présentation du SCOT de l'agglomération lyonnaise, p. 5-6)

## B. Le PLU, un projet politique avant d'être un règlement

La déclinaison des objectifs intercommunaux du SCOT jusqu'à l'échelle de la parcelle cadastrale ne dans le PLU ne permet toutefois pas de réduire ce dernier à son règlement, c'est-à-dire à la détermination du droit d'occuper et d'utiliser les sols suivant une distinction en sols urbanisés (zones U), à urbaniser (AU), agricoles (A) et naturels (N). Le PLU est également l'expression d'un projet, de nature politique, de développement et d'aménagement du territoire. Le PLU doit obligatoirement, selon le Code de l'urbanisme, comporter un rapport de présentation, un Projet d'aménagement et de développement durable (PADD), des Orientations d'aménagement et de programmation (OAP)<sup>102</sup>, un règlement et des annexes (secteurs sauvegardés, ZAC, Projets urbains partenariaux (PUP), servitudes d'utilité publique, plans d'exposition aux bruits, etc.). Depuis la loi ALUR du 24 mars 2014, le PLU peut désormais comporter un Programme d'orientations et d'actions (POA), comprenant toutes les mesures et informations nécessaires à la mise en œuvre de la politique de l'habitat, des transports et des déplacements. Le règlement et les documents graphiques du PLU définissent des autorisations et des interdictions d'usage du sol dans des zones définies. Il fixe des « droits à bâtir » qui sont essentiels car, comme nous l'avons vu (chapitres 1 et 4), la valeur des terrains leur sont étroitement liée. C'est d'autant plus vrai en France, où le système juridique, issu du droit romain, « *s'accommode mal avec l'idée d'un droit à bâtir pouvant être séparé de la propriété du sol* » (Tillemans, 2013, p. 121). Il ne faut pas pour autant oublier que le PLU ne se limite pas à la fixation de niveau de droits à bâtir. Il exprime, avec d'autres documents (SCOT, plans de mandat, etc.), le projet de la (ou des) collectivité(s) en matières économiques, environnementales, morphologiques et architecturales :

Notre document de planification n'est pas conçu, depuis très longtemps dans le Grand Lyon, c'est pas construit... le PLU n'est pas construit comme un document réglementaire. Le PLU est construit sur la base d'un projet, d'une vision du territoire du Grand Lyon. Cette vision là elle se construit au travers de la prise en compte de l'atterrissage d'un certain nombre de politiques publiques, et elle se construit également sur la construction de l'ensemble d'une vision, d'un projet pour l'ensemble du territoire de l'agglomération.

Donc nous, on part sur une vision du territoire à un moment donné. On ne parle pas de la règle pour l'instant. On n'a jamais parlé de la règle pour l'instant. On commence à y travailler, on sait où sont nos points de faiblesse sur la règle euh... on va devoir prendre des postures, on va devoir faire un... Mais au départ, on ne part pas de la règle.

<sup>102</sup> Leur présence dans les PLU a été rendue obligatoire par la loi portant engagement national pour l'environnement (dite loi ENE ou loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010).

Le travail, au départ, c'est de construire une vision partagée du projet politique. Et ce projet politique, au sens noble du terme, politique euh... du projet de territoire, de la politique du Grand Lyon inscrite dans le projet de territoire. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 11, 03/07/2013)

Même s'ils ne lisent pas forcément tout le document, les promoteurs de logements font attention à ces grandes orientations politiques. Elles leur donnent les grandes lignes directrices pour le moyen terme et leur permettent d'être très réactifs aux souhaits des communes. C'est pourquoi ils s'impliquent dans les réunions de concertation organisées par le Grand Lyon :

RM : Est-ce que vous accorder une importance aux projets politiques des communes dans les SCOT et PLU, ou c'est vraiment la partie réglementaire et la constructibilité du coup qui en découle qui vous importe ? Est-ce que le projet politique...

Int : C'est important, l'inscription [dans l'orientation politique]... D'ailleurs... euh... C'est le cas dernièrement, sur une commune euh... l'orientation donnée par la commune pour son PLU futur vient seulement de naître, pourtant elle n'est pas encore inscrite dans le PLU, et on inscrit notre projet dans ce projet futur, et non pas dans le projet actuel. Bien sûr il faut qu'il respecte la réglementation, il faut qu'on obtienne notre permis dans le cadre du PLU actuel, mais il est totalement adapté au futur, et il va s'inscrire dans une continuité. Par la force des choses, oui on écoute ce genre d'orientation. (Promoteur immobilier, entretien 3, 31/01/2012)

Cette affirmation des objectifs politiques par la collectivité est importante car elle permet ensuite de justifier de l'utilisation de tel ou tel outil d'intervention, par exemple ici concernant l'objectif de maintenir une activité économique en milieu urbain :

Int : Vous avez une gradation d'interventions. Et on a des points... on peut monter en dureté.

Premier palier, c'est de dire, je rends beaucoup plus difficile les changements de zonage par le biais des modifications. Donc je vais durcir le PADD pour que les zones Ui sur le centre ne soient pas transformées par le biais de modifications du PLU. Donc je rends... j'inscris ça dans le PADD et ça veut dire que pour supprimer de la zone Ui il faut que je passe par une révision.

RM : Ce qui est beaucoup plus lourd...

Int : Beaucoup plus lourd. [...]

Deuxième type d'exemple, je prends ça, je rajoute une couche. Je dis, en plus de rendre difficile la mutation des zonages Ui dans des zonages mixtes, donc au bénéfice du résidentiel, bah je vais faire autre chose, je vais imposer une part d'activité économique dans les tissus urbains mixtes, et je vais dire par exemple...

RM : Une sorte de SMS pour de l'activité ?

Int : Des secteurs de mixité fonctionnelle, appelons les comme ça en référence aux SMS. [...] Donc là on implique la collectivité effectivement, mais plutôt dans la définition de la règle.

Troisième niveau, je dis, ben écoutez, y'a un tel enjeu que finalement là, je suis dans une logique de stratégie foncière. Et là j'y vais et je fais comme on a fait à Vaise sur l'opération Greenopolis, c'est à dire qu'en résumé, je fais un parc d'activités artisanales.

RM : On ne compte pas simplement sur le développement en diffus, on prend les choses en main.

Int : Donc là je fais de l'opérationnel. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 11, 03/07/2013)

Malgré l'importance accordée par les agents du Grand Lyon au fait de bien exposer les orientations politiques de la collectivité, il arrive aussi que ces objectifs soient plus difficilement avouables (dans l'extrait suivant, l'objectif de maintenir une homogénéité sociale entre personnes aux revenus élevés), donc qu'ils ne soient pas clairement exprimés, ce qui par conséquent peut rendre plus difficile la justification de l'utilisation de tel ou tel outil, en l'occurrence ici, un coefficient d'occupation des sols extrêmement faible :

La zone UE, vous avez du voir, le principe c'est qu'on construit au milieu de sa parcelle. Il n'y a aucun enjeu de morphologie urbaine. La règle d'implantation par rapport aux limites de propriété n'est pas une règle d'urbanisme, c'est une règle de paix sociale. [...] Parce qu'avant... dans les Monts d'Or, il fallait 5 000 m<sup>2</sup> pour construire... 10 000 à une époque. [...] 10 000, avec un COS de 0,08. On est descendu à 5 000, 3 000, puis maintenant voilà... (Agent public d'Etat, DDT, entretien 6, 19/04/2013)

Il arrive aussi que les services en charge de l'instruction des permis de construire aient parfois du mal à comprendre les objectifs du PLU, ce qui fait naître une grande incertitude pour ces personnes dont le rôle est de trancher entre légalité et illégalité de la demande de permis :

Chaque fois qu'on parle du droit, on dit la règle, mais on n'annonce jamais l'objectif, jamais ! Je dis bien, jamais ! [...] Je crois qu'on va continuer à écrire la règle sans annoncer les objectifs, et c'est ça qui est dommage. Parce que le juge, lui, donc moi je ne fais pas de l'urbanisme je fais de la sémantique, et le juge fait de la sémantique, et si on lui dit, voilà ce qu'on veut faire. Et donc si la règle n'est pas tout à fait écrite comme il faut pour qu'il comprenne l'objectif, il dit mais si, on a respecté l'objectif. C'est ça la grande évolution. (Agent public d'Etat, DDT, entretien 6, 19/04/2013)

Cette incertitude quant à la bonne compréhension de l'objectif qui sous-tend une règle de droit des sols est également un cheval de bataille des promoteurs immobiliers qui, comme nous le verrons dans le chapitre 8, font pression pour que le règlement du PLU soit le plus clair et le plus strict possible et qu'il s'appuie sur un projet politique clairement exposé.

## **C. La fusion entre PLU et PLH**

Ce nouveau PLU s'inscrit aussi dans un contexte nouveau, celui de la fusion entre deux documents jusque là distincts, réalisés par des directions différentes du Grand Lyon et sous le pilotage de vice-présidents différents : le Plan local d'urbanisme et le Programme local de l'habitat (PLH). Depuis la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 (loi « MOLLE »), les PLU intercommunaux peuvent désormais également tenir lieu de PLH. Ce mouvement s'est poursuivi avec la loi portant engagement national pour l'environnement (loi « ENE », dite loi « Grenelle 2 »), qui permet également une fusion entre PLU et Plan de déplacements urbains (PDU). Ainsi, le Code de l'urbanisme précise désormais que *« lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale ou par la Métropole de Lyon, le Plan local d'urbanisme peut tenir lieu de Programme local de l'habitat. Dans ce cas, il poursuit les objectifs énoncés à l'article L. 302-1 du code de la*

*construction et de l'habitation* » (art. L. 123-1 du Code de l'urbanisme, qui précise la composition des PLH et leurs objectifs)<sup>103</sup>.

Depuis la loi ALUR, les PLU intercommunaux qui intègrent le PLH et/ou le Plan de déplacement urbain (PDU), peuvent être composés d'un document supplémentaire, le Programme d'orientations et d'actions (POA). L'introduction de ce document était attendue par le Grand Lyon car il s'avérait que certaines mesures qui figurent dans le PLH ne constituent pas à proprement parler des politiques d'urbanisme, et qu'il était par conséquent difficile de les traduire spatialement dans des Orientations d'aménagement et de programmation (ce qui était prévu jusqu'alors par la loi). De plus, les OAP sont opposables selon un rapport de compatibilité. Même si cette opposabilité est moins forte que celle du règlement du PLU (opposable dans un rapport de conformité), l'introduction de certains objectifs du PLH sous cette forme auraient introduit une grande incertitude en matière d'instruction des autorisations de droit des sols, donc une possible multiplication des contentieux (la question reste toutefois toujours en suspens). Il ne faut en effet pas oublier que le « P » de PLH ne signifie pas « plan », mais « programme ». De nombreuses dispositions du PLH ne relèvent pas de l'urbanisme proprement dit (l'organisation des espaces bâtis et non bâtis), mais définissent des objectifs d'investissements et d'actions qui peuvent difficilement se traduire spatialement dans un « plan ». Pour ne prendre qu'un exemple, comment intégrer, dans le PLU, le fait que le Grand Lyon s'est engagé dans son PLH à « *observer la demande locative sociale* » (fiche action n°40 du PLH adopté le 10 janvier 2007, actualisé le 4 avril 2011) ?

Ainsi, pour Gérard Marcou, la loi ALUR permet de distinguer « *de nouveau plus nettement se qui relève de la réglementation de ce qui relève de la programmation, mais sans répondre à la question majeure de l'opposabilité des prescriptions en matière d'habitat* ». D'un côté, cette loi recentre les OAP « *sur les prescriptions intéressant directement l'urbanisme et l'aménagement* », mais d'un autre côté, rien n'est dit de la portée juridique des POA (Programmes d'orientations et d'actions), ce qui risque de consacrer l'affaiblissement des prescriptions en matière d'habitat. « *Pour surmonter cette difficulté, [...] il faudrait aussi prévoir que le règlement du PLU soit compatible avec ce programme d'orientations et d'actions, ou au moins « en cohérence » avec lui* » (Marcou, 2014, p. 5). Le Grand Lyon a opté pour la rédaction d'un POA (auquel à là aussi été rajouté un « H » pour évoqué l'habitat). Le rapport de présentation, le PADD et le POAH se déclineront à quatre échelles territoriales : la communauté urbaine dans son ensemble, les « bassins de vie »<sup>104</sup>, les communes et les quartiers.

---

<sup>103</sup> La mention de la Métropole de Lyon a été introduite par la loi ALUR du 24 mars 2014

<sup>104</sup> Les bassins de vie, au nombre de neuf, ont été défini lors de l'élaboration du SCOT de l'agglomération lyonnaise. Ils sont composés de plusieurs communes et sont définis comme « *des entités géographiquement, socialement et économiquement cohérentes. Des espaces où chacun, dans un rayon de quelques kilomètres, peut trouver les services, emplois et équipements nécessaires pour bien vivre au quotidien, sans avoir à multiplier les déplacements. [...] Les orientations [du PLUH] définies pour chaque bassin de vie, issues des grands défis d'agglomération, constitueront le cadre d'intervention des communes, qui les déclineront spatialement sur leur*

Notons que la fusion entre un « plan » (le PLU) et un « programme » (le PLH) peut-être vue comme un renforcement du fait que les PLU sont de plus en plus des guides à l'action pour l'ensemble des acteurs agissant sur un territoire. Ceci renforce le fait que le règlement n'est plus l'élément majeur de ces documents. La règle succède aux projets (aux différentes échelles : projets de territoire, projets d'aménagement, projets immobiliers), non pas l'inverse.

Comme le note Gérard Marcou, cette fusion PLU – PLH marque aussi le fait que « *le logement et l'habitat ont pris une place croissante dans la planification urbaine* » (Marcou, 2014, p. 2). Ceci n'a pas manqué d'être signalé par certains agents du Grand Lyon, qui s'étonnent d'une telle mise en avant de la thématique habitat / logement, certes importante, mais qui ne justifie pas, selon eux, de l'être plus que le développement économique de l'agglomération, la protection de l'environnement ou la gestion du patrimoine historique (entre autres grandes thématiques). Ceci s'est retrouvé dans les discussions pour l'élaboration d'un logo pour le futur PLUH :

Int : Au début, le « H » [de PLUH], il était en minuscule penché... parce que ça a été une bagarre ça !

RM : Sur le logo ?

Int : Oui

RM : C'est vrai qu'au début c'était en italique, en minuscule...

Int : Je leur ai dit qu'il fallait qu'ils enlèvent cette virgule de chiotte et qu'ils foutent un H majuscule. Mais c'est monté jusque chez Collomb ! Ca a l'air de rien hein ! On m'a dit, mais le petit « H », il est très bien comme ça. C'est très caractéristique, c'est un petit « H » quoi ! Bon, il a fallu le remettre droit, si je puis dire, et majuscule. Et euh... puis être très présent dans l'ensemble du processus. (Elu local, vice-président communautaire, entretien 1, 08/07/2013)

Pour l'ancien vice-président à la politique de l'habitat et du logement social du Grand Lyon, la place centrale qu'a prise le logement dans la planification est tout à fait justifiée, car elle touche au cœur des problèmes quotidiens des citoyens :

Alors, où est-ce qu'on en est aujourd'hui ? Je crois que l'aspect positif, c'est que ça a démultiplié le débat sur le logement et que politiquement, ça l'a installé.

C'est un peu le paradoxe du système, c'est qu'avec toutes ces réunions et compagnie, qu'est ce que les gens ont comme problème ? Bah, entre autres, le logement ! Ils ne parlent pas d'économie, ils parlent pas d'emplois, ils parlent très peu de trucs, ils parlent de logement et de transport pour faire vite. (Elu local, vice-président communautaire, entretien 1, 08/07/2013)

Pour autant, les grands objectifs exposés par le SCOT et ceux qui le seront pas le futur PLUH font la part belle au développement économique de l'agglomération, considéré comme le facteur essentiel au maintien de son rayonnement national et international, qui reste l'objectif premier défendu par Gérard Collomb.

## D. Les objectifs généraux du SCOT et du futur PLUH

L'objectif de développer et de maintenir le rayonnement économique de l'agglomération lyonnaise, de lui donner une stature de métropole européenne en capacité d'apparaître aux yeux des investisseurs comme une alternative à des métropoles telles que Milan, Francfort ou Barcelone (villes souvent citées dans les discours de Michel Noir, puis ceux de Gérard Collomb) apparaît, mandat après mandat, comme la priorité de l'exécutif communautaire :

Si vous voulez, le président Collomb vous donnerait cette interview aujourd'hui, il ne vous parlerait que de l'attractivité économique de l'agglomération, ce qui vous importe si vous faites une thèse qui parle des problématiques de logement. C'est plus facile d'être dans des dynamiques de logement dynamiques quand on est une très grande zone d'emplois. Bon, bah c'est une très grande zone d'emplois. C'est à dire qu'on... et le premier chapitre du SCOT il s'ouvre là-dessus : on veut maintenir une attractivité économique forte. (Employé, SEPAL, entretien 13, 06/12/2013)

Selon Rachel Linossier, *« l'urbanisme, la réalisation de grands équipements et l'action culturelle sont de plus en plus conçus et mis en œuvre en référence, voire au service du développement économique territorial. Le territoire local est désormais envisagé par les décideurs communautaires comme un potentiel de ressources, un ensemble d'avantages comparatifs concurrentiels, directement valorisables dans une perspective d'attractivité, de développement économique et de compétitivité. Selon cette approche, [...] toute action visant à modifier les attributs fonctionnels, urbains, sociaux ou qualitatifs du territoire local (urbanisme, infrastructures, équipements) est susceptible d'en améliorer l'attractivité économique et le positionnement concurrentiel sur le marché des territoires »* (Linossier, 2009, p. 196).

Ainsi, les objectifs généraux du futur PLUH, qui reprennent ceux du PLU de 2005 et ceux du SCOT de l'agglomération lyonnaise, furent exposés comme suit au débat sans vote de juin 2013 au sujet du PADD :

- *Le défi métropolitain : développer l'attractivité de l'agglomération pour construire une métropole responsable. L'objectif y est de « favoriser l'économie d'excellence, de conforter l'offre commerciale, les grands équipements et l'hébergement touristique », etc.*
- *Le défi économique : soutenir le dynamisme économique de l'agglomération pour assurer la création de richesses et d'emplois ;*
- *Le défi de la solidarité : développer une agglomération accueillante, solidaire et équilibrée pour répondre aux besoins de tous ses habitants ;*
- *Le défi environnemental : répondre aux enjeux environnementaux et améliorer le cadre de vie pour la santé et le bien être des habitants.* (extraits de : GRAND LYON, PLUH, quatre grands défis pour la révision générale, Communication au Conseil de communauté pour un débat sur les orientations générales du Projet d'aménagement et de développement durables, 24 juin 2013<sup>105</sup>).

---

<sup>105</sup> Document disponible sur le site internet de la révision générale du PLUH du Grand Lyon : [http://blogs.grandlyon.com/mavilleavenir/files/downloads/2013/07/PLUHorientationsPADD24\\_05\\_web.pdf](http://blogs.grandlyon.com/mavilleavenir/files/downloads/2013/07/PLUHorientationsPADD24_05_web.pdf)

Pour reprendre les propos de Rachel Linossier, « *la perspective d'attractivité, de développement économique et de compétitivité* » y occupe une place de choix, puisqu'elle constitue deux des quatre « grands défis pour la révision générale » présentés par l'exécutif du Grand Lyon aux conseillers communautaires. De plus, ces deux « défis » à relever figurent aux deux premières positions.

## **E. Les objectifs en matière de logement**

En ce qui concerne les objectifs plus spécifique au sujet traité dans cette thèse, le futur Programme d'orientations et d'action – habitat (POAH) du PLU, au moment de la rédaction de ce travail, s'oriente vers la définition de six grands objectifs à atteindre en matière de logement et d'habitat :

- « *Accroissement de l'offre : multiplier les leviers pour maintenir un haut niveau de production ;*
- *Développer l'offre de logements à prix accessible ;*
- *Améliorer la qualité du parc ;*
- *Garantir l'accès au logement à toutes les étapes de la vie ;*
- *Favoriser l'accès et le maintien dans le logement des publics prioritaires ;*
- *Animer le PLUH pour garantir son opérationnalité »* (extraits du projet de POAH en date de juillet 2014, document interne au Grand Lyon).

Les grandes orientations du Document d'orientation générale (DOG) du SCOT approuvé le 16 décembre 2010 en matière d'habitat sont quant à elles les suivantes :

- *Atteindre l'objectif de production de logements ;*
- *Un objectif de répartition plus équilibrée* (privilégier la construction de logements en renouvellement urbain, dans des quartiers identifiés au préalable, en particulier autour des pôles de transport en commun) ;
- *Des politiques de l'habitat et des politiques d'équipements solidaires* (notamment, question de la construction de logements sociaux et de la mixité sociale) ;
- *Un développement intensif et de qualité* (permettre une densification de l'espace bâti sans dégrader la qualité de vie pour les populations) (extraits du SCOT de l'agglomération lyonnaise, Document d'orientations générales, p. 3)

Nous voyons aussi que le SCOT comme le futur PLUH mettent l'accent sur la production quantitative de logements, qui fait figure d'objectif numéro un à atteindre. Remarquons aussi que les objectifs ne sont pas forcément les mêmes entre le SCOT et le POAH, ce qui s'explique par l'élément déjà évoqué précédemment, à savoir que le PLH (désormais contenu dans le Programme d'orientations et d'actions du PLU) n'est pas un « plan », mais un « programme ». Il porte donc sur une multitude d'actions menées par le Grand Lyon qui ne relèvent pas uniquement des politiques d'urbanisme mais aussi, voire surtout, des politiques du logement et de l'habitat, par exemple. Prenons par exemple les aides au maintien des personnes handicapées et âgées dans leur logement ; la gestion de l'accès au logement pour les publics « prioritaires », qui peuvent recourir au DALO (Droit au logement opposable) ; l'accès au logement pour les étudiants ; la lutte contre l'habitat indigne, etc.



### Un objectif majeur, produire un maximum de logements

Tant dans les documents de planification que dans les discours de l'exécutif intercommunal, l'objectif premier en matière de politique du logement est l'augmentation de la production de logements neufs :

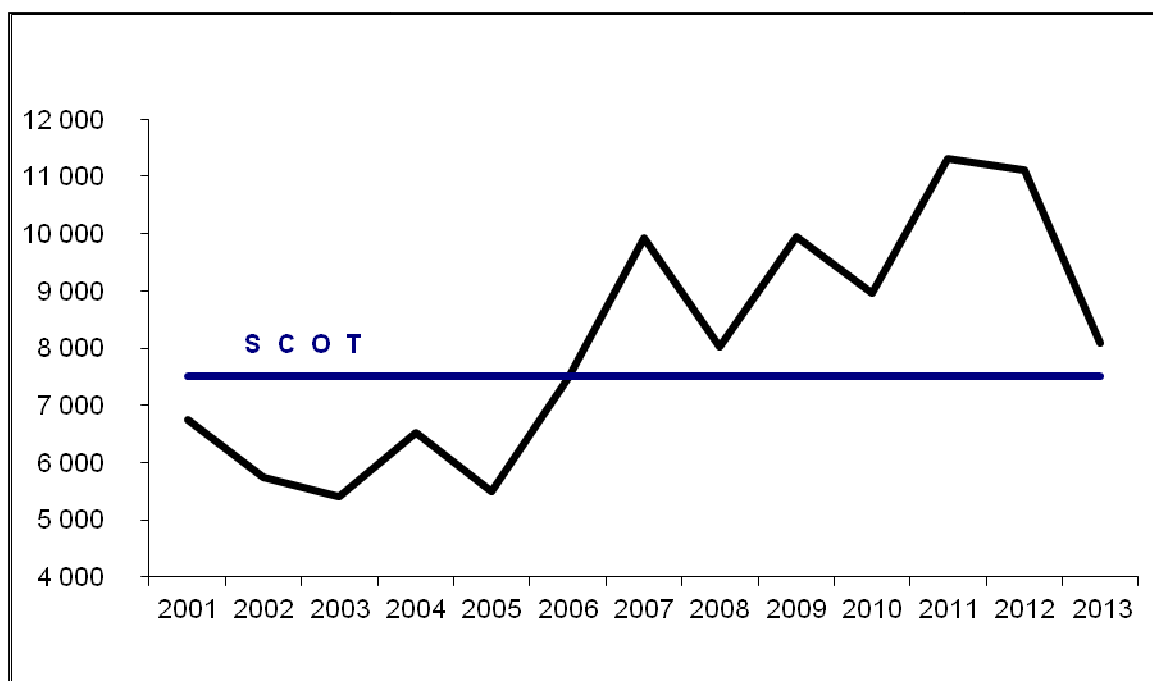
Un niveau important de production neuve est garant de la santé du système : nous devons être vigilants pour maintenir le niveau de l'offre neuve entre 7 000 et 10 000 logements par an pour la période à venir. [...] Les liens entre logement et emplois sont évidents : aujourd'hui il y a des personnes qui renoncent à venir travailler dans l'agglomération parce qu'ils n'arrivent pas à se loger et il y a des entreprises qui ne s'installent pas dans notre agglomération à cause du manque de bassins de logements à des prix accessibles. (Vice-président à la politique de l'habitat et du logement social du Grand Lyon, atelier de concertation pour l'élaboration du volet habitat du PLUH, Grand Lyon, octobre 2012).

Cet objectif de production se retrouve dans les documents de planification. Ainsi, le SCOT de l'agglomération lyonnaise fixe pour objectif la construction de 150 000 logements d'ici 2030 à l'échelle du SEPAL (soit 7 500 logements par an en moyenne) tout en étant économe en espace et en favorisant une « qualité urbaine à la hauteur des attentes des habitants » (PADD du SCOT 2030 de l'agglomération lyonnaise, p. 27 -29). Pour cela, il faut « *[polariser] le développement résidentiel au sein des communes les mieux équipées, les mieux desservies par le réseau des transports collectifs et qui disposent du plus fort potentiel de développement* » (Document d'orientation général du SCOT 2030 de l'agglomération lyonnaise, p. 47).

Du point de vue de la production quantitative, le Grand Lyon a atteint ses objectifs durant la seconde présidence de Gérard Collomb (2008 – 2014), avec une production de logements bien supérieure en moyenne aux objectifs fixés par le SCOT. Un pic de production semble toutefois avoir été atteint en 2011 et 2012, avec plus de 11 000 logements commencés (la demande étant alors portée par le Scellier). L'augmentation générale de la production a également été portée sur toute la période par l'effort très important fait par le Grand Lyon en termes de financement du logement social, dont le rythme de production a plus que doublé sur la période (passant d'environ 2 100 logements financés par an en moyenne entre 2001 et 2007, à plus de 4 400 sur la période 2008 – 2014)<sup>106</sup> :

---

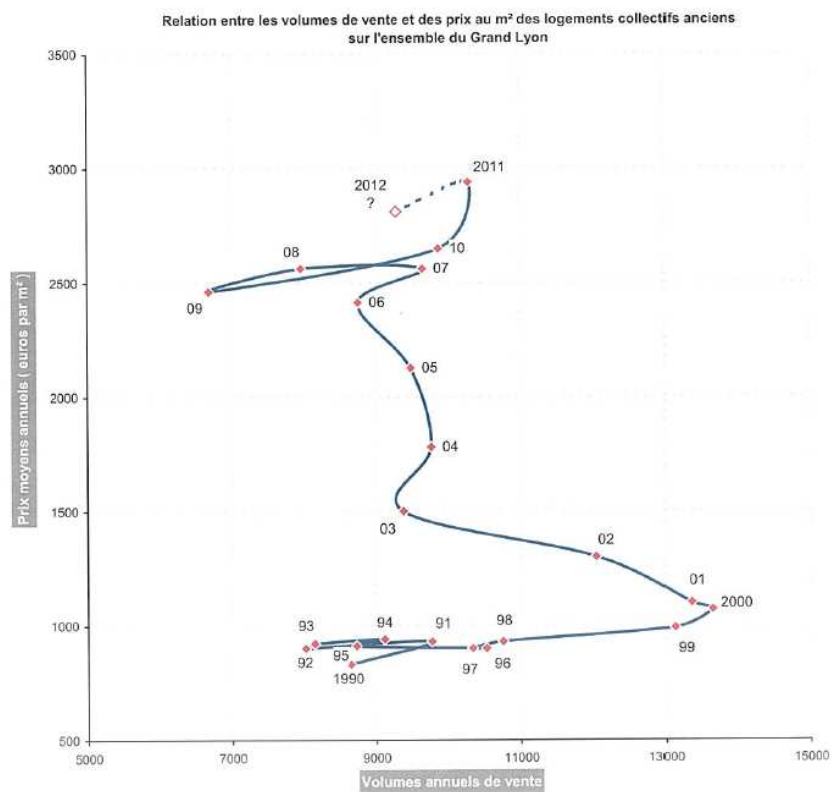
<sup>106</sup> Tout en sachant que dans le même temps, de nombreux logements étaient démolis dans les quartiers de rénovation urbaine financée par l'ANRU



**Figure 30 : Logements commencés dans le Grand Lyon entre 2001 et 2013 (source : Grand Lyon, d'après données Syt@del)**

Au niveau national, les gouvernements successifs ont également eu pour objectif d'augmenter la production quantitative de logements. Le chiffre cible est généralement celui de 500 000 logements produits par année en France. En novembre 2013, Cécile Duflot (Ministre du logement et de l'égalité des territoires du 16 mai 2012 au 31 mars 2014), a par exemple lancé « Objectifs 500 000 », qui fait suite à l'impulsion donnée par le Président de la République, François Hollande, dans son discours d'Alfortville du 21 mars 2013 consacré à la question du logement. « Objectifs 500 000 » est une démarche de concertation avec les professionnels de l'immobilier qui vise « à accélérer la construction et la rénovation de logements sur le moyen et le long terme pour atteindre, d'ici à 2017, les objectifs de construction de 500 000 logements et de rénovation de 500 000 logements par an » (site du ministère du logement et de l'égalité des territoires : <http://www.territoires.gouv.fr/sylvia-pinel-reunit-le-premier-comite-de-suivi-objectifs-500-000>)

Un tel objectif répond à une logique purement d'offre et de demande, l'idée étant que si les prix des logements ne diminuent pas, c'est par manque de logements dans l'agglomération. Pourtant, cette affirmation est contredite année après année en France où globalement, ce sont celles pendant lesquelles la production diminuent que les prix ont tendance à se stabiliser, voire à baisser :



**Figure 31 : Relation entre les volumes de vente et les prix au m<sup>2</sup> des logements collectifs anciens dans le Grand Lyon. (Source : Grand Lyon, Direction du foncier et de l'immobilier, 2013)**

Pour Marc Wiel, la quantité de logements (existants et déjà produits) joue peu sur les prix car « ce sera la demande qui fera les prix plutôt que l'offre. En moyenne la cherté des logements ne reflétera pas une pénurie mais le niveau moyen de richesse des ménages et le degré de priorité qu'il accorde aux dépenses de logement par rapport aux autres formes de consommations » (Wiel, 2011, p. 3). Nous pouvons associer cette affirmation à l'hypothèse que nous avons évoqués en préambule, à savoir que la hausse des prix immobiliers connue dans les années 2000 n'est certainement pas due à un comportement erratique des demandeurs et des offreurs de logement, mais à un changement de priorité dans le degré que les ménages accordent au logement, faisant ainsi augmenter la demande, puis les prix. Comme le dit Marc Wiel, la hausse ne reflète donc pas forcément une pénurie de logements nécessaire dans l'absolu pour loger tous les ménages français, comme en témoigne la hausse quasi-généralisée des prix immobiliers à travers la France dans les années 2000. En regardant à une échelle spatiale plus fine, Donzel, François *et al.* (2008) confirment l'affirmation de Wiel, en observant « qu'il apparaît très clairement que chaque acquéreur choisi à travers son acquisition, un certain type de voisinage social ou paysager. En conséquence, des jeux ségrégatifs se déroulent sur le marché immobilier. [...] Il s'ensuit une homogénéisation des logements motivée non obligatoirement par l'adéquation de l'offre et de la demande, mais plutôt par la focalisation des opérateurs privés sur les segments de biens jugés les plus rémunérateurs » (Donzel, François, Geniaux, Napoléone, 2008, p. 89 - 90). Ainsi, ce n'est pas parce que la production de logements neufs dans le Grand Lyon est plus ou moins importante d'une année sur l'autre que les prix des logements augmentent ou diminuent, et continueront de la faire dans le futur. Tant que

l'agglomération lyonnaise dans son ensemble et certains quartiers ou communes en particulier apparaîtront comme attractifs aux yeux des acquéreurs (pour leur dynamisme économique, leurs qualités paysagères, leur composition sociale et ethnique, leur accessibilité, etc.), les prix seront élevés. Ceci n'empêche pas une homogénéisation des prix au sein des agglomérations lors des périodes de hausse des prix, constatée par Guilhem Boulay à Marseille (Boulay, 2011, p. 314) ainsi que dans le Grand Lyon (Semaphores, 2013), mais ces logiques de rattrapage ne bouleversent pas les hiérarchies spatiales entre quartiers les plus chers et quartiers les plus abordables (Boulay, 2011, p. 331). Ceci laisse à penser que les communes et les quartiers les plus valorisés avant la hausse des prix immobiliers continuent d'être considérés, même dans les périodes de stagnation et de baisses des prix, comme des « valeurs sûres », maintenant aussi la demande à des niveaux élevés. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 4, les promoteurs immobiliers qui en ont les moyens (qui ont une grosse trésorerie, ce qui est principalement le cas des promoteurs nationaux) ne s'y trompent pas et localisent la plupart de leurs opérations dans ces quartiers, dont les prix immobiliers élevés et surtout le maintien de ces prix dans la durée y garantissent une demande relativement stable (reste à avoir les moyens de débloquer des fonds très importants afin d'acquérir le foncier). Là encore, la quantité absolue de logements existants, le fait de fixer des objectifs ambitieux de production, et le fait de produire plus ou moins de logements neufs par an ne change pas grand-chose au niveau de prix immobiliers<sup>107</sup>.

Il n'en reste pas moins que certains territoires français, dont le Grand Lyon, connaissent une croissance démographique importante au regard du reste du territoire<sup>108</sup>. L'objectif d'une production importante de logements ne relève pas seulement d'une volonté de limiter à plus ou moins long terme les prix immobiliers, mais aussi d'avoir les capacités d'accueillir ces nouveaux habitants et d'apparaître attractif à leurs yeux afin de maintenir le dynamisme démographique et économique de l'agglomération :

Au lieu de se dire, à l'inverse de ce que tout le monde faisait à ce moment qui était de se dire, bon on peut tabler sur tant de population donc il nous faut tant de logements, et bien on a fait l'inverse. On s'est dit, on peut construire tant de logements dans cette agglo. Et bien, on accueillera tant de population. On est parti du... enfin, même si ça se lit pas comme ça lorsque vous lisez le document, moi je peux vous dire que c'est ça.

[...] Et notre consultant de l'époque, qui nous accompagnait dans la réflexion, au côté de l'agence d'urba, n'a eu de cesse de répéter que... il avait raison, le logement précède la démographie. Et je pense qu'il avait raison. (Employé, SEPAL, entretien 13, 06/12/2013)

---

<sup>107</sup> Nous ne prenons pas ici en compte les logements dont les prix de vente se situent en dessous des prix de marché grâce à une aide publique : décote sur le foncier, logements conventionnés, logements sociaux, logements intermédiaires, etc.

<sup>108</sup> A laquelle il faut rajouter la décohabitation des ménages, phénomène national et continue depuis des décennies.

## La « mixité sociale » et la production de logements sociaux

Après la question de la production quantitative de logements, c'est souvent la question de la production et de la réhabilitation des logements sociaux qui est évoquée comme finalité par les agents et par les élus du Grand Lyon. Cette question est d'autant plus prégnante depuis la loi SRU et son désormais « célèbre » article 55, qui impose à toutes les communes de plus de 3 500 habitants (toutes les communes du Grand Lyon ne sont donc pas concernées) appartenant à une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant une commune de plus de 15 000 habitants, un nombre de logements locatifs sociaux supérieur à 20 % du nombre de résidences principales sur la commune. La loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 a renforcé cette obligation, en relevant l'objectif de 20 à 25 % et en prévoyant une possibilité de quintuplement des pénalités.

Bien souvent, évoquer la question du nombre de logements sociaux par commune et par quartier mène vers le sujet de la « mixité sociale ». Ce terme polysémique a pris avec le temps la forme d'une injonction, au même titre que la lutte contre l'étalement urbain. Ses vertus seraient à trouver dans une forme d'apaisement des rapports sociaux entre individus et entre groupes d'individus à l'échelle de l'agglomération et, selon une approche plus positive, dans un enrichissement respectif des populations au contact physique de populations appartenant à d'autres classes sociales. Toutefois, les scientifiques ont bien du mal à évaluer les conséquences effectives de la mixité sociale et à faire la part des choses entre les situations de mixité positives de celles qui suscitent des conflits (Gimat, 2012, p. 11 à 17).

Dans le Grand Lyon, l'objectif de mixité sociale ne passe pas uniquement par la production de logements sociaux pour rattraper des retards par rapport à la loi, mais aussi par le soutien à la production de logements libres dans les communes composées en majorité de logements sociaux. Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, quatre communes du Grand Lyon atteignent ainsi le taux de 50 % de logements sociaux : Rillieux-la-Pape (55,3 %), Vaulx-en-Velin (56,4 %), Saint-Fons (55,5 %) et Vénissieux (50 %). Souvent, ces communes sont restées peu attractives pour les promoteurs immobiliers jusqu'au milieu des années 2000. C'est une des raisons pour laquelle, suite aux émeutes ayant marqué plusieurs quartiers de grands ensembles des années 1980 aux années 2000, le Grand Lyon a fortement investi dans les équipements publics et dans les aménagements urbains. Ceci a contribué à attirer de nouveaux acquéreurs de logements (qui furent également « repoussés » vers ces communes et quartiers pour des questions de hausses des prix), donc à fournir une ressource clientèle suffisante pour que les promoteurs immobiliers lancent des opérations de construction dans ces communes :

Dans notre agglomération, l'investissement urbain important a permis de rendre certains secteurs à nouveau attractifs. Ceci est passé par une relance de la production immobilière privée. Par exemple, les 5 communes de la première couronne est, de Rillieux à Saint-Fons en passant par Vaulx, Bron et Vénissieux, représentent 15 % de la population. Elles ne représentaient que 3 % de la construction neuve en 1990. Ce taux est remonté à 8 % en 2000 et il est de 15 à 16 % depuis 2 ans. (Vice-président du Grand Lyon chargé du logement, Atelier de concertation pour l'élaboration du volet habitat du PLUH, réunion 3, Grand Lyon, octobre 2012)

On voit donc avec cette citation l'idée que la revalorisation d'un quartier, donc aussi l'augmentation des prix immobiliers, est considérée comme un élément positif. Il permettrait non seulement d'augmenter la mixité sociale dans ces communes, mais aussi d'augmenter la production neuve de logements à l'échelle de l'agglomération.

### Limiter l'étalement urbain

La limitation de l'étalement urbain constitue un objectif fortement porté au niveau national par le Code de l'urbanisme, mais son respect incombe surtout aux collectivités territoriales qui possèdent les outils majeurs pour limiter l'urbanisation d'espaces jusque là agricoles ou naturels : le SCOT, ainsi que le PLU et le plan de zonage qu'il contient. Ainsi, le PLU doit non seulement respecter l'article L.110 du Code de l'urbanisme, qui impose de « *gérer le sol de façon économe* », mais le PADD doit également « *[fixer] des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* » (article L.123-1-3 du Code de l'urbanisme). Pour répondre à ces objectifs, le SCOT du Grand Lyon fixe comme contrainte de ne pas dépasser 50 % de sols artificialisés à l'horizon 2030. Il autorise pour cela 4 000 ha d'extensions, dont 2 000 ha pour le l'activité économique, 500 ha pour les équipements et infrastructures et 1 500 ha pour le logement (DOG du SCOT Lyon 2030, p. 55). Le PLU approuvé en 2005 avait déjà intégré ce paramètre de limitation de l'artificialisation des sols, avec une forte limitation des zones U (urbanisées), et surtout des zones AU (à urbaniser) par rapport au POS précédent, sans introduire de compensation financière ou de transfert de droit à bâtir pour les propriétaires :

RM : Guy Portmann, le PDG de France Terre, un gros aménageur - promoteur, a dit en conférence public, aux assises nationales du foncier en 2011, en citant Lyon et le PLU de Lyon, qu'il avait diminué par 3 les zones U, et du coup il s'en plaignait.

Int : Absolument. On est dans le sens de la loi SRU hein. C'est à dire que globalement, en quantitatif, toutes les zones AU qui étaient pas... qui traînaient depuis 10 ans, on a tout fermé. Donc on est repassé provisoirement en agricole, et globalement on dit effectivement, reconstruction de la ville sur elle-même. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 3, 03/04/2013)

Cette politique de limitation des zones urbanisables est accentuée dans le PLU en cours de révision :

Et en plus, on va encore fermer hein. Si vous prenez Duflot 3 (loi ALUR), on va fermer encore les zones naturelles et agricoles, pour globalement, favoriser encore l'intensification territoriale hein, par la suppression du COS, par la suppression des grilles de parcelles, la suppression des contrôles de division, la possibilité de déroger au stationnement le long des lignes fortes pour l'habitation, etc.

Donc l'idée de Duflot, c'est vraiment d'accentuer encore Grenelle 2 sur le renouvellement urbain. Donc globalement, l'ouverture des zones AU restera exceptionnelle. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 3, 03/04/2013)

Ces pratiques dites de « déclassement » de zones (passage d'une zone U ou AU en zone A (Agricole) ou N (Naturelle)) répondent également à d'autres objectifs poursuivis par le Grand Lyon, comme le maintien de l'agriculture (principalement maraîchère) dans le territoire du Grand Lyon et la protection

des espaces naturels, de plus en plus considérés non pas comme des vides mais comme des espaces qui ont une fonction active dans le fonctionnement de « l'écosystème urbain », que ce soit pour leurs fonctions récréatives, pour la gestion des eaux, pour la climatisation naturelle, pour l'approvisionnement en nourriture, etc. Ces déclassements de zones U et AU engendrent aussi de fortes tensions avec les propriétaires fonciers car elles causent pour eux une perte de valeur financière potentiellement conséquente.

Le corolaire de l'étalement urbain est systématiquement présenté dans les documents d'urbanisme comme la densification des espaces déjà bâtis, autrement dit, par la préférence au « renouvellement urbain » par rapport à « l'extension urbaine ». Toutefois, l'idée de densifier est très souvent mal acceptée par les habitants déjà en place. C'est pourquoi le SCOT 2030 de l'agglomération lyonnaise ne parle plus de densification, mais « d'intensification » (DOG du SCOT 2030 de l'agglomération lyonnaise, p. 56), afin de permettre d'atteindre l'objectif de production de 150 000 logements entre 2010 et 2030, sans pour autant consommer plus de 2000 ha de terrains jusque là non artificialisés dans ce but.

Signalons également que l'affirmation qui consiste à dire que la « *densification du centre contribue à limiter l'étalement urbain, c'est-à-dire le développement de la ville vers des zones périphériques non urbanisées* » (INSEE, Grand Lyon, 2013, p. 40) n'a jamais été prouvée jusque là à notre connaissance. Le Grand Lyon le reconnaît dans ce même document sur « le Grand Lyon et le développement durable, synthèse et développement », de manière un peu fataliste : « *malgré la densification du cœur de la zone, de nombreux habitants quittent l'agglomération lyonnaise pour habiter sa périphérie. [...] Ainsi, la périurbanisation hors du territoire [du Grand Lyon] se poursuit* » (INSEE, Grand Lyon, 2013, p. 41). Nous revenons dans la suite de cette thèse, en particulier dans la conclusion de cette seconde partie, sur les éléments qui expliquent ce fait.

### Agir sur le parc de logements existant

Pour le Vice-président à la politique de l'habitat et du logement social du Grand Lyon, il a également fallu faire comprendre aux autres élus communautaires que la politique de l'habitat ne se résume pas à un objectif de production à atteindre, mais qu'elle touche également à des types d'habitats particuliers (locatif social, logements dit « spécifiques ») ainsi qu'à des actions sur le parc de logements existants (Elu local, vice-président communautaire, entretien 1, 08/07/2013). Cette intervention « *se fait selon quatre grands axes : la réhabilitation des centres anciens et la lutte contre l'habitat indigne, le redressement des copropriétés dégradées et fragiles, les expérimentations pour la rénovation des logements à un niveau de haute performance énergétique, la maîtrise des loyers* » (Charbouillot, 2013, p. 6). Sur ces différents points, l'utilisation des fonds de l'ANAH (Agence nationale de l'habitat) est essentielle.

Nous ne développons pas plus ces points qui ne sont pas l'objet de cette thèse. Signalons toutefois que la nécessité d'intervenir sur le parc privé existant est régulièrement rappelée par Olivier Brachet,

Vice-président du Grand Lyon à l'habitat, au logement et à la politique de la ville, à la fois car il représente 623 000 logements, dont 92 % de résidences principales (à comparer aux 8 000 à 10 000 logements neufs construits par an) (INSEE, Grand Lyon, 2013, p. 42), qu'il constitue la manière la plus courante d'acquérir ou de louer un logement (y compris pour les ménages à très faibles revenus, dont beaucoup n'habitent pas dans le logement social) à des prix plus abordables que dans le neuf, et car le logement ancien constitue un enjeu majeur dans l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique car de nombreux bâtiments constituent ce qu'il est courant d'appeler des « passoires thermiques ».

### **5.3. L'élaboration des politiques publiques dans le Grand Lyon**

#### **A. Existe-t-il un « intérêt communautaire » ?**

Les acteurs interrogés dans ce travail s'accordent à dire qu'il y a peu de tensions apparentes dans la définition des politiques publiques dans le Grand Lyon, qu'il y a un relatif consensus qui provient d'une tradition d'ouverture, d'une forme de culture lyonnaise du dialogue. Cela se traduirait politiquement par un exécutif du Grand Lyon (et de la Ville de Lyon) qui oscille entre centre-droite et centre-gauche, avec un partage des postes de vice-présidents qui ne se limite pas au seul parti politique du président. Ce fut par exemple le cas sous les mandatures de Gérard Collomb, ainsi que précédemment sous la présidence de Raymond Barre (1995 – 2001), *« qui choisit de donner plusieurs postes de vice-présidents à des élus socialistes et communistes rénovateurs de Villeurbanne, Vaulx-en-Velin, Rillieux-la-Pape, Saint-Priest. [...] Durant ce mandat, la communauté urbaine compte au total 9 vice-présidents de gauche sur 38 »* (Polère, 2014, p. 349 – 350).

Cette « culture du dialogue » au Grand Lyon serait également, selon les acteurs rencontrés, renforcée par l'ancienneté de la structuration de la communauté urbaine. Les élus comme les agents auraient acquis une « culture de l'intercommunalité » :

Il y a une culture de l'intercommunalité sur le document de planification, qui est ancienne. [...] La force et... euh... la valeur ajoutée qui a été celle de la planification depuis maintenant plus d'une dizaine d'années au sein du Grand Lyon, qui a été d'ailleurs saluée par le Président lors du débat sans vote sur les orientations générales du PADD qui s'est tenu le 24 juin dernier, c'était qu'il y a une culture de l'intercommunalité très forte en matière de planification et de PLU au sein du Grand Lyon, à la différence d'autres agglomérations.

Le président, dans sa conclusion a dit qu'on peut parler du PLU dans l'agglomération sans s'entretuer, ce qui n'est pas le cas dans d'autres agglomérations euh... y compris des communautés urbaines. Vous allez à Marseille euh... vous dites PLU, ça devient tout de suite un objet de crispation. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 11, 03/07/2013)

RM : Est-ce qu'il y a des tensions entre les grands objectifs ? Entre le soutien à la production de logements, qui est un grand objectif, est-ce que c'est quand même tendu face à l'objectif de limiter l'étalement urbain, d'implanter des activités économiques ?



Int : Bah, il y a un peu de tensions mais il y en a beaucoup moins que je ne l'imaginais. Sur... production, densification, protection des 50 % du territoire, il y a un peu de tension, mais c'est une tension qui n'est pas... qui n'apparaît qu'à 6 mois des élections. Il y a trois mois, il n'y avait pas la moindre tension sur le raisonnement. Autrement dit, il y a une certaine unanimité... il n'y a pas une commune euh... d'abord le SCOT a été voté à l'unanimité, or le SCOT il dit qu'on est déjà à 50% du territoire qui est urbanisé et qu'on en prendra pas un pourcent de plus. Donc euh... la densification n'est pas un choix de société, c'est un effet d'une autre décision. (Elu local, vice-président communautaire, entretien 1, 08/07/2013)

A rebours de l'extrait précédent, un maire rencontré (dans l'opposition au Grand Lyon) considère que certains grands objectifs, bien qu'ils aient été votés par tous dans l'approbation du SCOT, ne font pas l'unanimité, c'est le cas de la question de la densification / intensification. Toutefois, il pense également qu'il existe un régime global de consensus dans les prises de décision au Grand Lyon :

Je pense que globalement, c'est plutôt... on est plutôt sur une base d'accord assez large... euh... En revanche, il y a des points durs. Les points durs, c'est la densification. Donc c'est, comment on densifie et où ? C'est comment et où... ça, ça me paraît euh... C'est des sujets de débat réel : quels critères, quels euh... ? Enfin voilà, comment on fait ça en pratique ?

Et il y a sans doute quelques points d'importance sur la concrétisation de certaines infrastructures, qu'elles soient de voiries ou de certains équipements, voilà. Mais je ne pense pas qu'il y ait euh... Après, on peut discuter, mais sur les politiques de déplacement, des priorités plus fortes sur un secteur que sur un autre euh... ça se discute bien sûr.

Mais fondamentalement, sur les grands thèmes, ou les grands sujets, ou les grands principes, je ne crois pas qu'il y ait de désaccord fondamental. Ca, c'est plutôt positif. (Élu local, maire, entretien 4, 18/07/2013)

Le fait qu'il y ait peu de désaccords entre élus communautaires dans l'élaboration des politiques du Grand Lyon s'inscrit dans les conclusions des travaux de Paul Boino (2009 (a), 2009 (b)) et de Désage et Guéranger (2011). Pour ces auteurs, l'apparent consensus qui régit les prises de décision dans la Communauté urbaine de Lyon, mais aussi dans d'autres intercommunalités telles que la Communauté urbaine de Lille et la Communauté d'agglomération de Chambéry (travaux de Désage et Guéranger, sur la base de leurs thèses respectives), ne signifie pas que chacun des acteurs mette de côté ses logiques individuelles pour réussir à se mettre d'accord sur un « intérêt communautaire » qui serait supérieur aux intérêts communaux. Bien au contraire, selon eux, les institutions intercommunales confisquent le débat (et finalement la politique) par des mécanismes complexes. La manière dont est construite l'intercommunalité en France engendre des prises de décisions politiques dans des arènes discrètes qui éloignent l'éventualité d'un conflit politique et donne paradoxalement un poids important aux communes puisque l'intercommunalité n'est pas une figure tutélaire ou un organisme indépendant de ces dernières. Comme leur nom l'indique, ce ne sont que des « établissements publics de coopération intercommunale ». Certains élus reconnaissent ce poids très important des communes dans les décisions communautaires :

Globalement le modèle actuel va pas mal. C'est à dire que l'information et la... comment je dirais ?... la philosophie, c'est de ne rien faire contre les communes, mais de convaincre les communes que ce que veut faire le Grand Lyon,

c'est ce qu'il y a de plus intelligent pour eux. Voilà, en gros, pour dire les choses. (Elu local, vice-président communautaire, entretien 3, 08/07/2013)

Avec un tel mode de fonctionnement, il s'avère que les prises de compétence et le choix des grandes orientations politiques du Grand Lyon « *ont d'avantage été réalisées au gré de négociations au coup par coup et sans qu'un intérêt communautaire ne soit élaboré et a fortiori reconnu* » (Boino, 2009 (b), p. 113). Le Grand Lyon recherche donc l'adhésion des différentes communes, ce qui explique également l'ouverture de son exécutif à différentes formations politiques sans que cela ne fasse émerger de désaccords susceptibles de totalement bloquer les prises de décision puisque les « *coopérations reposent sur des arrangements et non sur des clarifications ou même des compromis* » (Boino, 2009 (b), p. 124).

Nous retrouvons ce même mode d'agir, qui repose sur des arrangements entre acteurs, envers les acteurs économiques de l'agglomération, comme le reconnaît par exemple ce vice-président du Grand Lyon :

La politique fiscale, [...] on l'a utilisé depuis longtemps dans une sorte de dialogue avec les acteurs sociaux hein. C'est à dire qu'on a toujours... enfin, longtemps en tout cas euh... jusqu'à l'existence de la taxe professionnelle, eu des échanges par exemple avec la Chambre de commerce [et d'industrie], le MEDEF, la CGPME, les syndicats du bâtiment, des travaux publics, avec les organisations professionnelles du type promoteurs, pour débattre des orientations.

C'est-à-dire que chaque année le budget, les orientations budgétaires euh... leurs sont présentées, et l'idée, c'est d'avoir leur adhésion sur les budgets et les politiques fiscales qu'on en offre.

C'est à dire que c'est une idée que la politique dans une métropole comme celle-ci, ça se construit dans un dialogue, qui est un dialogue, pour une partie, strictement politique entre les groupes politiques. Un budget n'a de sens que s'il est voté. Donc comme il faut des majorités, il y a donc des discussions politiques à travers un comité budgétaire, à travers les groupes politiques, à travers un plan de mandat, à travers une programmation pluriannuelle des investissements. Il y a donc une discussion politique. Mais euh... celle-ci n'est qu'un petit... enfin... qu'un aspect, je ne dis pas petit bien sûr, c'est un aspect important. Si on le néglige, il n'y a pas de votes.

Mais l'aspect tout aussi important, c'est l'adhésion des acteurs économiques et sociaux eux... d'une métropole, pour qu'ils aient le sentiment et la volonté de... à la fois d'infléchir d'ailleurs, de donner un avis, ce qui peut-être le rôle d'un conseil de développement... mais aussi de donner un avis sur ce que l'on fait. Et puis de partager les... les grands enjeux d'investissement et de... et de fonctionnement même. Et pour eux, c'est souvent marqué à travers la présentation de ce qu'on prélève comme fiscalité et de ce que l'on redistribue. [...] Et donc là, le cadrage général des politiques se fait autant qu'on le peut dans une sorte de négociation plus ou moins formelle. (Élu local, vice-président communautaire, entretien 3, 08/07/2013)

Ainsi, l'accord des acteurs économiques, tout comme l'accord des communes, sont des préalables à l'acceptation politique d'une décision Grand Lyonnaise. Un tel mode d'agir ne repose pas sur la transcendance des intérêts particuliers des communes et des partenaires privés par un intérêt communautaire supérieur, mais sur des coopérations qui ne fonctionnent que tant qu'elles ne limitent

pas les ressources mobilisables par chacun des acteurs, donc leur autonomie. Dans le cas contraire, ces partenaires ne s'investissent tout simplement pas.

Toutefois, deux éléments sont peut-être susceptibles de faire évoluer ce mode de gouvernance, de faire émerger un intérêt communautaire plus fortement marqué politiquement et transcendant les intérêts communaux. D'une part, les conseillers communautaires sont depuis 2014 élus au suffrage universel direct<sup>109</sup>. Toutefois, pour Rémy Le Saout, cet élément ne changera pas les choses puisque *« de plus en plus de communautés, souvent les plus grandes, ont intégré dans leur assemblée des membres des oppositions communales<sup>110</sup>, sans que cela ne modifie en profondeur leur mode de fonctionnement. Dès lors, il semble très probable que les pratiques dominantes - qui consistent à neutraliser les joutes partisans au sein de ces institutions - resteront prépondérantes »* (Le Saout, 2014). D'autre part, et surtout, la future Métropole lyonnaise, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, prendra le statut de collectivité territoriale. Consécutivement à la loi de non cumul des mandats de février 2014, le président du Grand Lyon ne devrait plus être le maire d'une des communes le composant, ce qui est susceptible de renforcer son envie et ses capacités d'accroître le positionnement politique de la Métropole. Nous ne sommes toutefois pas aujourd'hui en capacité de prédire l'émergence ou non d'un pouvoir supra-communal fort, qui s'imposerait aux communes dans un rapport hiérarchique et qui modifierait donc le mode de gestion actuel par « arrangements ».

## **B. L'implication des promoteurs de logement dans la définition des politiques publiques**

Pourquoi s'intéresser aux manières dont les promoteurs de logements s'impliquent dans l'élaboration des politiques publiques, ainsi que la manière dont la collectivité ouvre ses portes à la négociation avec eux ? Chaque acteur modifie les modes de régulation d'un système d'acteurs par ses actions (partie 1 de la thèse), mais aussi par ses capacités à influencer sur les termes mêmes des règles qui régissent les échanges. Toutefois, *« l'imputation d'une décision à un acteur est toujours problématique. Des corrélations peuvent être établies, mais la concordance entre les intérêts défendus par un groupe et l'adoption de certaines mesures sont rarement dépourvues d'ambiguïtés »* (Pollard, 2009).

---

<sup>109</sup> Les élus appelés à siéger dans les conseils communautaires (communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de commune) sont toujours également conseillers municipaux, mais ils ne sont désormais plus désignés par le conseil municipal. Dans les communes de plus de 1000 habitants, il existe désormais un « fléchage », c'est-à-dire que les bulletins de vote indiquent désormais, sur une liste distincte de la liste des candidats au conseil municipal, quels sont les candidats aux sièges de conseillers communautaires.

<sup>110</sup> En 2008, 26% des EPCI français comprenaient dans leur assemblée des représentants des oppositions communales (*Intercommunalité*, n°136, juillet 2009, cité par Le Saout, 2014). Le Grand Lyon est donc loin d'être le seul EPCI à agir (ou avoir agi) ainsi.

## Niveau national

Au niveau national, comme l'a montré Julie Pollard, la principale fédération qui représente les promoteurs immobiliers, la FPI, pèse bien moins lourd en termes de nombres d'adhérents et de « représentativité » que des regroupements de professionnels tels que la Fédération française du bâtiment (FFB) ou l'Union sociale pour l'habitat (qui a notamment une forte visibilité chaque année lors du congrès de l'USH réunissant plusieurs milliers de personnes, dont de nombreux promoteurs immobiliers, ainsi que par les liens qui unissent les Offices publics de l'habitat et les élus) : « *la Fédération des promoteurs fait figure de partenaire potentiel, mais n'est pas devenue un partenaire institutionnel incontournable. Les promoteurs ne sont que sporadiquement intégrés aux processus d'élaboration des politiques du logement* » (l'auteure aillant étudié une période temporelle allant de 1997 à 2007) (Pollard, 2011, p 690). Toutefois, Julie Pollard note également qu'en changeant le moment de l'analyse (lors de la mise en œuvre des politiques publique, après approbation, plutôt que lors de leur élaboration) ou l'échelle (au niveau local plutôt que national), les perspectives sont différentes, à tel point que « *des acteurs peuvent être faibles dans la prise de décision et néanmoins déterminants dans la mise en œuvre* ». Ce fut le cas concernant le rôle des promoteurs immobiliers dans l'usage des dispositifs d'aide à l'investissement locatif (Pollard, 2011, p 692). Lors de notre travail de terrain, à la fois lors des entretiens et lors des phases d'observation, nous avons constaté qu'au niveau du Grand Lyon les promoteurs immobiliers furent les plus impliqués et les plus écoutés des professionnels de l'immobilier dans la révision du PLU.

## Au Grand Lyon

Nous venons d'évoquer le fait que le Grand Lyon fonctionne globalement sur le modèle de la coopération. Il recherche donc, lorsqu'il réalise un choix de nature politique, l'adhésion des communes et des acteurs privés qui seront impactés par ces choix. Il en est de même dans l'élaboration des politiques d'urbanisme et du logement, où le Grand Lyon consulte régulièrement, de différentes manières, les promoteurs immobiliers, les bailleurs sociaux et les aménageurs. Il le déclare d'ailleurs publiquement et le présente avec une certaine fierté : « *Dans l'agglomération lyonnaise, le partenariat public / privé concernant l'aménagement et la promotion immobilière est une réussite, se félicite le Grand Lyon, expliquant que collectivités et promoteurs partagent les mêmes orientations stratégiques en termes de marché immobilier et de son évolution, [ce qui se traduit] par un contexte d'échanges permanents permettant ainsi la co-construction de la ville* » (AULH<sup>111</sup>, 9 mai 2012) :

Je pense que cette image d'une agglomération ouverte à la discussion est avérée, c'est à dire que c'est pas que un coup de com', dans la réalité des faits, on le sent bien, y'a une culture de discussion. Ca veut pas dire que le privé à raison, ça veut simplement dire qu'on accepte de discuter. Après, très vite, quand on rentre dans certains détails, on s'aperçoit qu'il y a encore beaucoup d'idées reçues, euh... sur... la réalité économique d'une opération. Ca c'est je pense euh... intéressant... que la collectivité s'ouvre à ça, pour comprendre les mécanismes et parfois, c'est ce que je disais encore hier à un élu, arrêter de fantasmer sur la réalité notamment d'un marché en entrée de gamme. (Promoteur immobilier, entretien 6, 16/02/2012)

---

<sup>111</sup> Fil d'informations aujourd'hui devenu « AEF info, pôle Habitat et Urbanisme »

Int : Franchement je veux pas... je veux pas... caresser dans le seul du poil, mais je trouve qu'à Lyon on a quand même des gens avec qui on peut discuter.

RM : C'est une particularité lyonnaise ?

Int : Non, moi j'ai travaillé sur Montpellier, où y'avait aussi... J'ai travaillé y'a plus de 10 ans déjà, où y'avait bien plus en avance que sur le Grand Lyon, une connaissance du métier de la promotion... les acteurs du logement, et une... j'allais dire un travail en coordination pour permettre aux acteurs de la construction, du logement, de réaliser leurs missions avec des prix pas très élevés... vraiment des outils intéressants. (Promoteur immobilier, entretien 8, 17/02/2012)

Notons que, comme l'avait déjà constaté Rémy Dormois dans les cas de Rennes et de Nantes, bien que des réunions de concertation avec les habitants soient organisées dans les différentes communes de l'agglomération, « *les habitants et les associations ne sont pas institués comme des interlocuteurs sur les questions de planification urbaine* » (Dormois, 2004, p 90). Ces derniers réapparaissent en revanche largement en aval du processus de promotion immobilière, en particulier car ils se saisissent régulièrement de la possibilité qui leur est donnée de déposer des recours sur les permis de construire (voir chapitre 8) et par là même, de fortement influencer sur les dynamiques de promotion. Concernant l'élaboration des politiques de planification urbaine, Rémy Dormois a identifié un noyau central de personnes physiques ou morales impliquées dans les prises de décision. Il se compose de l'adjoint à l'urbanisme, de la Direction chargée de la planification, des SEM locales d'aménagement et des promoteurs immobiliers pour le cas de Rennes, auquel se joignaient les principaux bailleurs sociaux, des entreprises et des représentants des intérêts économiques locaux dans le cas de Nantes (Dormois, 2004, chapitre 1.1).

Le mode d'élaboration des politiques de développement urbain semble donc être relativement le même selon les agglomérations. En revanche, comme l'a constaté Dormois, les acteurs impliqués varient dans le temps et dans l'espace (entre agglomérations). Dans le même temps, ce qu'il nomme les « *règles d'action collective* » tendent aussi à se stabiliser avec le temps, ce qui peut devenir particulièrement excluant pour les acteurs n'étant pas encore implantés dans une agglomération et qui, par conséquent, ne connaissent pas l'ensemble des règles, des « *routines* », « *des valeurs, des croyances collectives, des principes supérieurs, des schèmes de pensée, des catégories d'analyse et des modes particuliers d'appréhension des problèmes* » (Dormois, 2004, p. 15) partagés par les « *coalitions d'acteurs* » en place (nous reprenons ses termes) :

Int : A Lyon, il y a une manière de travailler partenariale qui est vraiment euh... qui nous, nous impressionne énormément, qu'on ne retrouve pas dans d'autres lieux. Une fois que vous avez fait vos preuves, et que on vous considère comme un partenaire loyal, on... y'a vraiment un travail coopératif en commun qui est extraordinaire.

RM : Par rapport à l'Ile de France par exemple ?

Int : L'Ile de France c'est plus dur, c'est beaucoup plus dur ! Les relations sont beaucoup plus crispées entre les sphères publiques et privées, c'est plus conflictuel. Dans d'autres agglos, comme Nantes, alors là c'est vraiment du décret royal. C'est à dire que c'est la municipalité qui attribue quasiment les terrains aux promoteurs (rires).

Ici on est à la fois dans une économie de marché, et on a vraiment un rapport très consensuel et très collaboratif avec les élus et l'administration. (Promoteur immobilier, entretien 7, 17/02/2012)

Il apparaît dans cet extrait que l'accès aux marchés nantais et franciliens semble plus compliqué que l'accès au marché lyonnais. Toutefois, il en est certainement ainsi parce que ce promoteur est connu et reconnu pour ses compétences dans l'agglomération lyonnaise, facilitant ainsi ses échanges avec la collectivité publique. Autrement dit, il a intégré « les règles d'action collective, les routines, les schémas de pensée » de la coalition lyonnaise. Rémy Dormois a montré qu'il est plus ou moins facile d'entrer dans ces coalitions d'acteurs selon les agglomérations, car elles sont plus ou moins stables dans le temps. La particularité de la coalition d'acteurs rennais est par exemple d'être très stable temporellement, avec une dizaine de promoteurs immobiliers bretons qui sont des interlocuteurs et des constructeurs systématiquement privilégiés (Dormois, 2004). Toutefois, dans les années 2000 (l'analyse de Rémy Dormois s'arrête en 2001), il semble que la posture de cette collectivité ait changé, faisant par conséquent évoluer le paysage historique de la promotion immobilière à Rennes en introduisant une concurrence plus grande entre promoteurs historiques locaux et promoteurs extérieurs à l'agglomération (Vergriete, 2013, p 229). Il n'en reste pas moins que le fait d'avoir une bonne image, une bonne réputation, est essentiel pour s'implanter dans une agglomération et/ou dans une commune, quelle que soit sa localisation en France.

### L'importance de la réputation

Delphine Callen a déjà évoqué le fait que le maintien de relations, d'un dialogue, même distendu, avec les élus et les techniciens des collectivités locales fait partie de la stratégie des promoteurs de logements (Callen, 2011, p. 220-222). Ces derniers présentent le fait de bénéficier d'une bonne image auprès des collectivités comme une ressource qu'il est quasiment indispensable de mobiliser, au même titre que la clientèle, les financements, le foncier et les capacités techniques de construire :

RM : Les promoteurs immobiliers insistent vraiment sur l'importance pour eux d'être implantés localement.

Int : Oui, ça c'est politico-réseau local. C'est des questions de réseaux ça, c'est pour être mieux intégrés quoi. Parce qu'aller construire comme on l'a fait avec [un promoteur immobilier] à Grenoble, étant architecte, c'est compliqué d'aller à Grenoble : une jeune agence d'architecture, un promoteur qui est inconnu là-bas, et on gagne un concours sur la ZAC Bouchayer-Viallet. C'est un truc, ça arrive une fois tous les je sais pas combien quoi ! Parce qu'il y a des réseaux locaux qui sont plus ou moins forts, plus ou moins développés selon les villes. (Architecte, entretien 2, 06/11/2012)

Int : Nous sommes... nous avons un produit qui est extrêmement dépendant de l'environnement politico-administratif du territoire. Ce qui fait que construire à Lyon, à Nantes ou à Marseille, c'est pas du tout la même chose. [...] Chez nous, ça demande des équipes sur place qui connaissent très bien les élus, les fonctionnaires, pour savoir ce qui se passe dans la ville. (Promoteur immobilier, entretien 7, 17/02/2012)

Plus on a de visibilité sur une région, plus on devient légitime. Là on commence depuis 3 ans à avoir une grosse emprise sur Lyon, ce qui n'était pas le cas ces dernières années. On commence à nous connaître, les élus nous

connaissent. Après, y'a beaucoup de relationnel. Pour moi il me manque encore 10 ans de relationnel. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

Nous verrons dans la suite de cette thèse que la réputation d'un promoteur immobilier ou d'un bailleur social est primordiale pour être retenu dans les opérations de ZAC et sur fonciers publics (chapitre 6), ainsi que pour l'obtention des permis de construire (chapitre 8). Ces deux éléments peuvent d'ailleurs être liés. L'un ou l'autre peuvent être utilisés comme compensation auprès des promoteurs considérés comme « de qualité » et respectueux des règles locales d'action collective :

Int : Nous, on a des groupes qui sont hyper blindés, enfin... qui pleurent tout le temps... on commence à les connaître d'ailleurs, qui sont toujours dans une recherche... qui veulent toujours plus quoi. On leur dit, arrêtez quoi, vous allez nous faire pleurer quoi ! C'est impressionnant de...

Y'en a par contre pour lesquels, effectivement, qui jouent de malchance on va dire, et sur lesquels on a mis la pression pour qu'ils nous fassent de la résidence personnalisée, de la résidence étudiante.

Donc ces gens là, par contre, quand ils jouent de malchance pour des histoires de permis, d'études d'impact qu'on leur a pas demandé mais qu'on leur demande, des choses comme ça, c'est vrai qu'on sera un petit peu plus souple... euh... et on va plutôt essayer de les aider sur les temporalités ou pour le paiement des prix. C'est à dire qu'en fait, souvent, nous on leur demande de nous payer euh... à l'acte. Donc là, à ce moment là, on met un paiement en deux fois, en trois fois. On leur ménage leur trésorerie quoi, voilà.

Mais on ne le fait pas avec tous les promoteurs hein ! Faut pas se leurrer. C'est à dire que la plupart des promoteurs sont quand même très solvables, donc on leur dit que, vous payez tout de suite. (Agent public territorial, commune, entretien 7, 24/04/2013)

Les notaires ont également un rôle important de contrôle du bon montage juridique des opérations ainsi que leur solidité financière. Là aussi, être reconnu comme un « bon promoteur » auprès d'eux constitue une ressource non négligeable pour un promoteur :

La qualité des promoteurs change beaucoup le dossier. Pour vous faire une confidence, avec [un promoteur immobilier] je ne vérifie plus grand chose. C'est toujours le même assureur, ils ont toujours la même garantie financière, je la connais par cœur, elle est sur 7 pages. Je vérifie juste qu'à la fin ce soit bien daté - signé, qu'il y ait 7 pages, c'est à dire que ça soit bien la même qu'avant et voilà. Je les connais très bien, enfin... c'est quelque chose... il me ferait jamais ce coup ! C'est quelque chose qui est tout à fait... Je revérifierai lorsque je travaillerai avec un promoteur que je ne connais pas. (Notaire, entretien 3, 23/10/2012)

### La promotion immobilière, une activité qui reste incomprise ?

Ce que nous évoquions concernant l'importance d'avoir une bonne réputation auprès des collectivités locales concerne également les bailleurs sociaux. Le point que nous abordons ici ne concerne en revanche que les promoteurs immobiliers. Ils se sont régulièrement plaints en entretien de leur mauvaise image auprès des citoyens, qui se répercute sur les élus et les agents territoriaux :

RM : Les élus et techniciens comprennent-ils le métier de promoteur immobilier ?

Int : Non ! Non non... Je pense que certains commencent à le comprendre, mais euh... beaucoup... ne... comment dire... ne saisissent pas toute la complexité du métier et pensent que c'est une opération purement financière, ce qui est loin d'être le cas. Non non, y'a du travail ! (Promoteur immobilier, entretien 10, 24/02/2012)

L'image du promoteur elle est pas bonne hein. C'est très rare que les élus aient une belle image du promoteur. Le promoteur c'est un bétonneur, et en plus il se gave ! Et en plus c'est facile, vous vous gavez sur le dos des petites gens. C'est triste à dire mais c'est un peu la mentalité globale. Et ça c'est très triste. Ça c'est très triste, mais c'est en effet l'image du grand public parce que, ponctuellement, il y a des promoteurs qui ont mal fait leur métier donc on mérite cette réputation. Mais très clairement, il y a des promoteurs qui le font très bien, et je pense qu'on en fait partie, et c'est un peu désolant d'entendre ça. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

Il est important aujourd'hui de changer l'image du promoteur immobilier... euh... pareil, dans les médias, ou quand vous avez un film qui est tourné, le promoteur, et bien, il est toujours habillé avec un costume trois pièces, des boutons de manchettes. Je suis désolé, le métier de promoteur, vous avez vu comme je viens travailler, euh... je suis un des dirigeants, je m'habille comme j'ai envie de m'habiller. Mais faut vraiment changer cette image, je veux pas que... je suis pas un voyou quoi ! Je fais mon métier correctement euh... je... je pense que c'est important. [...] On peut faire notre métier tout à fait honnêtement, à aucun moment euh... et ça, je hurle toujours, je dis à ma femme, dans un film, quand on voit le promoteur qui expulse une pauvre mamie, mais c'est pas possible quoi ! On n'a pas le droit de la faire ! Et ça se passe jamais comme ça. Si la personne, le propriétaire d'un terrain ne veut pas vendre, il ne vend pas. C'est pas plus compliqué que ça. (Promoteur immobilier, entretien 10, 24/02/2012)

Les promoteurs immobiliers déplorent cette mauvaise image de leur profession. D'une part, ils considèrent que, si la profession a pu être marquée par une série de scandales et d'arnaques lors des décennies d'après guerre (voir chapitre 2), cela ne correspond plus à la réalité de la situation. D'autre part, ils ont l'impression que cette image les dessert collectivement dans les négociations, donc dans le rapport de force établi avec la collectivité. La place que leur accorde le Grand Lyon dans les différentes concertations menées dans le cadre de la révision du PLUH tend pourtant à prouver le contraire. De plus, nous verrons dans les chapitres à venir que bien que les promoteurs de logements, et en particulier les promoteurs immobiliers, disent s'adapter aux exigences de la collectivité, ils influent sur l'élaboration et l'usage de nouvelles règles et outils par cette même collectivité. Ils en ont les capacités car le mode actuel de régulation des dynamiques de promotion les place au centre du jeu organisationnel. Leur départ du système d'acteurs engendrerait une grande incertitude quant à la capacité du Grand Lyon à atteindre ses objectifs en termes de production de logements.

### Des lieux d'échanges multiples mais parfois difficiles à saisir

Nous avons identifié quatre « niveaux d'échanges » différents entre les promoteurs de logements et la collectivité. Ils n'impliquent ni les mêmes personnes, ni les mêmes discours, ni la même temporalité :

- lorsque les promoteurs déposent une demande de permis de construire (chapitre 8) ;
- lorsque du foncier public ou privé est mis en vente (chapitre 6) ;



- lorsque qu'ils sont consultés dans le cadre de réunions de concertation sur l'élaboration de nouvelles politiques. Ces réunions peuvent être ouvertes à tous. Dans ce cas elles s'adressent plutôt aux habitants et les professionnels de l'immobilier et de l'aménagement n'utilisent pas ce canal pour faire entendre leurs revendications. Les réunions peuvent également être accessibles sur invitation. C'est le cas par exemple des « réunions de concertation avec les professionnels de l'immobilier » organisées par la Direction de la planification et des politiques d'agglomération (DPPA) du Grand Lyon dans le cadre de la révision du PLUH, et des « ateliers logements » organisés par la Direction de l'habitat et du développement solidaire urbain (DHDSU) du Grand Lyon, dans le cadre de l'élaboration du POAH du futur PLUH. Les acteurs privés sont alors invités à s'exprimer en temps que collectif, non pas à titre individuel ;

- dans le cadre des relations interpersonnelles, dans un cadre privé (rencontres privées, dîners, coups de téléphone...) ou « semi-public », par exemple lors d'un salon de l'immobilier, ou de rencontres locales ou nationales organisées par la FPI, l'USH ou d'autres organismes<sup>112</sup>. C'est dans ce type d'échanges que les interlocuteurs parlent souvent le plus librement et échangent des informations qui ne sont pas encore ou ne seront jamais rendues publiques. L'influence de ces échanges sur la régulation générale des dynamiques de promotion est bien entendu très difficile à évaluer. Elle n'en est pas moins essentielle :

On discute euh... quelqu'un comme [un agent du Grand Lyon], on le connaît bien depuis longtemps. Voilà, quand il y a un truc sur le logement social, on va discuter avec lui, savoir ce qu'il a en tête, savoir comment il voit les choses. C'est de la discussion permanente avec les responsables. (Promoteur immobilier, entretien 7, 17/02/2012)

Faut se dire un truc hein... on est... enfin, les gens on les connaît tellement bien si vous voulez, qu'on n'est plus à se faire des cachotteries quoi. Le mec là, qui est le patron des services instructeurs, on l'appelle, on se tutoie, on est prof au même endroit en plus tous les deux, donc je vais dire, c'est vraiment des relations de... (Promoteur immobilier, entretien 14, 08/10/2012)

La place de l'homme est plus importante par rapport à la politique. C'est à dire que je crois vraiment que ce sont deux hommes, trois hommes, qui vont faire les décisions plutôt qu'un grand schéma directeur qui influencera les hommes. (Notaire, entretien 3, 23/10/2012)

Comme nous l'avons précisé en préambule, nous avons tenté d'accéder à un maximum de ces lieux d'échanges et de négociations. Ils permettent de se rendre compte que la proximité entre les professionnels de l'immobilier, les élus et les agents publics territoriaux, est présentée avant tout comme un élément bénéfique, non pas comme du lobbying qu'il s'agirait de limiter. Ces rapports humains sont considérés par l'ensemble des acteurs professionnels rencontrés comme bien plus importants dans leur activité que la lecture des documents publiés par la collectivité. Ils le font bien entendus lorsqu'il s'agit de règlements à respecter sous peine d'illégalité, mais pour toute information concernant les grandes orientations de la collectivité en matières environnementales, architecturales,

---

<sup>112</sup> Par exemple, les assises nationales du foncier de l'ADEF et les rencontres annuelles d'Adéquation, que nous avons évoquées en préambule.

de mixité sociale et fonctionnelle, etc., ils préfèrent contacter directement les élus ou les agents concernés. De leur côté, les agents publics présentent ces contacts comme globalement bénéfiques. En effet, ils apparaissent comme le signe que l'avis de la collectivité compte et comme la possibilité de négocier directement, de vive voix, l'application d'éléments souhaités par celle-ci.

Nous revenons par la suite sur l'importance et sur les limites de ces multiples discussions entre les collectivités locales et les promoteurs de logements. Nous verrons qu'elles sont essentielles aussi bien en matière de recherche et d'achat de foncier (chapitre 6) que d'obtention des autorisations de construire (chapitre 8).

#### **5.4. Définition de « politiques foncières »**

La suite de cette thèse porte sur les politiques foncières mises en place dans le Grand Lyon, et plus spécifiquement sur leur influence sur l'activité des promoteurs de logements, donc sur le développement de logements neufs. Dans notre conclusion, nous élargissons la réflexion aux conséquences socio-spatiales globales des processus étudiés précédemment, afin d'analyser si les politiques foncières telles qu'elles sont utilisées permettent ou non de tendre vers les grandes orientations politiques fixées.

Comme nous l'avons déjà signalés, nous considérons que les politiques foncières désignent « *l'ensemble des actions menées par la puissance publique pour contrôler, plus ou moins directement, l'utilisation des sols* » (Gerard, 2013, p. 108). Agir sur l'utilisation du sol signifie également agir sur la répartition des coûts liés aux opérations d'aménagement et aux opérations de promotion immobilière. Nous avons vu dans la première partie de thèse que les promoteurs de logements (promoteurs immobiliers et bailleurs sociaux) constituent des acteurs pivots dans les dynamiques de promotion. Avoir bien identifié leur rôle va ainsi nous permettre d'analyser le plus finement possible l'influence des différentes politiques foncières sur leur activité, donc sur la production de logements neufs dans le Grand Lyon.

Signalons que lors des entretiens effectués, aussi bien avec les élus, les agents publics ou les promoteurs de logements, le fait de parler de politiques foncières et d'usage du sol nous a menés vers la question de la répartition des plus-values foncières<sup>113</sup>, qui peuvent être générées par :

- les changements de zonage, donc de droits à bâtir associés à un terrain ;
- les travaux d'aménagement, d'équipement et de promotion immobilière, qui transforment effectivement un terrain et/ou son accessibilité physique.

Les élus, mais aussi plusieurs promoteurs immobiliers et bailleurs sociaux rencontrés nous ont affirmé qu'il n'est pas normal, voire parfois inadmissible, que ces plus-values soient touchées exclusivement

---

<sup>113</sup> Qui sous-entend également celle des moins-values.

par les propriétaires fonciers initiaux des terrains lorsqu'ils n'en sont pas à l'origine. Ce constat est largement à l'origine d'une question centrale des sciences économiques modernes, qui a largement contribué à sa structuration en tant que science : est-il légitime qu'un propriétaire tire des revenus de son capital alors même qu'il n'est pas à l'origine de la valorisation de ce capital ? Il apparaît que la plupart des élus comme les agents interrogés souhaiteraient que l'on trouve un mécanisme qui permette de récupérer tout ou partie de la plus-value générée par un investissement public et/ou par une décision publique afin d'en faire profiter l'ensemble de la collectivité. Toutefois, il apparaît aussi qu'après avoir posé ce constat, ces mêmes personnes ne pensent pas qu'il soit possible de changer les choses en profondeur sur les questions foncières :

Int : Mais quand on est responsable d'une collectivité locale... euh... le cadre législatif, on n'y a pas de prise, on est comme n'importe quel citoyen. On dénonce dans une réunion, ou on dit dans une réunion, voilà ce qu'il faudrait faire. On va dire euh... quand Repentin a fait ses rapports sur le foncier, on trouve que c'est pas mal, il peut même aller plus loin. Mais voilà, après... lui-même, une fois qu'il a fait ça, il n'y arrive pas plus. (Elu local, vice-président communautaire, entretien 3, 08/07/2013)

Int : Je dirais encore une chose sur le foncier. Pour moi le foncier, finalement, ça m'apparaît comme une diablerie. Enfin, ça a un côté moyenâgeux, sorcellerie, parce que c'est l'explication principale à tous nos maux, ah les prix du foncier ! C'est dans tous les colloques !

C'est le désert législatif absolu. C'est à dire qu'on a beau mettre Duflot qui est quand même à l'extrême de l'extrême, et y'a rien sur le foncier ! (rires) Y'a rien du tout, y'a pas de projet de loi foncière, y'a rien !

Et d'autre part, ce foncier absolument horrible ne nous empêche pas de produire 10 000 logements par an. On nous donne des exemples, ça double, ça triple, ça monte à 1 000, 3 000, 10 000... enfin, on dit n'importe quoi, on ne sait plus ce qu'il faut dire. Mais quand même, c'est pas le prix du foncier qui a fait le retrait de la promotion immobilière, c'est le Scellier. Donc c'est pas le prix du foncier ! [...] Je finis par tourner la tête sur la question foncière. (Elu local, vice-président communautaire, entretien 1, 08/07/2013)

Nous verrons ainsi lors du déroulement de cette seconde partie de thèse que si les politiques foncières ont une réelle influence sur la création et la répartition du capital (en l'occurrence ici, du capital foncier et immobilier), la question de la répartition des coûts et des richesses créés par les projets d'aménagement et de promotion immobilière est quasi-absente des débats de nature politique (du moins, la question n'est pas abordée comme telle).

## **A. Politiques foncières et droit de propriété**

Aborder la question des richesses générées par l'achat, la détention, l'exploitation, la mise en location et la vente de foncier implique inmanquablement de se pencher sur la question du droit de propriété. Pour un certain nombre de chercheurs, de politiciens et de praticiens, les outils de politique foncière actuels n'auront qu'un intérêt limité tant que le droit de propriété sera associé en France à la pleine propriété des choses. La Constitution française reconnaît le caractère absolu du droit de propriété, c'est-à-dire qu'un propriétaire dispose du droit d'utiliser la chose (*usus*), d'en percevoir des revenus

(*fructus*) et de la détruire, de l'abandonner, de l'aliéner (*abusus*)<sup>114</sup>. La Constitution désigne ce droit comme « *inviolable et sacré* », dont « *nul ne peut-être privé* » (article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen), ce qui n'empêche pas pour autant qu'il soit limité par l'ensemble des politiques foncières publiques, à commencer par l'outil d'action foncière publique le plus puissant, l'expropriation. Cette dernière est définie par la Cour de cassation, au même titre que la nationalisation, comme un outil de privation du droit de propriété : ce sont « *des opérations justifiées par la poursuite d'un objectif d'intérêt général, [qui] permettent aux pouvoirs publics de se voir transférer la propriété d'un bien, foncier ou mobilier, appartenant à une personne privée* » (Cour de cassation, 2008, p. 181).

Pour certains, ce caractère absolu du droit de propriété protège un espace de liberté, permet de « responsabiliser » les citoyens (avec l'idée sous-jacente de limiter les risques de révoltes) et permet d'être un vecteur de développement économique. Pour d'autres, puisque « *la propriété privée est aussi corrélée avec le pouvoir et la richesse, son existence peut ainsi entraver d'autres droits de l'homme, et son importance peut paraître trop faible au regard d'autres, plus fondamentaux* » (Jacobs, 2013, p. 11). Pour ces derniers, sans un changement radical de conception du droit de propriété, rien ne changera dans les logiques d'accumulation du capital, donc de concentration inégale des richesses, donc d'accès à la terre (que ce soit pour la cultiver, pour se loger, pour se détendre, etc.) :

La plus grande connerie de l'histoire de l'humanité, ça a été d'accepter que le sol soit une propriété privée. Bon, il se trouve que ça l'a été, donc qu'est ce que vous voulez qu'on fasse ? Ben on propose la municipalisation des sols, ça se dit de temps en temps, mais personne n'y croit sérieusement. Donc euh... à partir de là... [...] Je suis assez favorable moi que les plus-values sur les acquisitions foncières soient très fortes. C'est à dire le plus possible confiscatoire. Alors c'est sûr, après, il faut que les textes permettent ça. (Elu local, conseiller communautaire, entretien 3, 08/07/2013)

Il est ainsi fréquent, dans des réunions et colloques consacrés à la question foncière, d'avoir une ou plusieurs interventions pour affirmer que tant que le droit de propriété français fera une place aussi importante au caractère absolu de la propriété, l'Etat et les collectivités locales n'auront que très peu de marges de manœuvre pour atteindre leurs objectifs (comme nous l'avons par exemple constaté au deuxième assises nationales du foncier organisées par l'ADEF à Bordeaux, les 17 et 18 octobre 2013). Comme évoqué en début de chapitre 2, la volonté d'introduire un autre modèle de mobilisation et de répartition des fruits financiers tirés de la propriété foncière et immobilière figure parmi les objectifs principaux des projets qui se définissent comme des alternatives à la promotion immobilière « classique » et, plus largement, à la propriété de logement. Parmi les modes « alternatifs » de mobilisation du foncier et de partage des richesses créées figurent par exemple les Community land trusts (CLT). Ils permettent aux acquéreurs de ne payer que le coût du logement (de l'immobilier) en

---

<sup>114</sup> Les anglo-saxons parlent de « bouquets de droits » (*bundle of rights*) pour désigner le fait que la propriété est en réalité constituée d'un ensemble de droit. Ainsi, dans le système de planification britannique, « *development is legally defined so that it is a right separated from freehold tenure of land. [...] This means that freehold tenure does not include rights to change the use of land* » (Cheshire, Sheppard, 2005, p. 2)

contrepartie d'une impossibilité de spéculer sur le foncier. Le principe en est que *« les ménages sont propriétaires du logement mais sont locataires du foncier qui est détenu de manière collégiale par les administrateurs élus du CLT »* (Attard, 2013, p. 144). Les acquéreurs de logement signent une forme de bail foncier qui leur permet de disposer d'un droit d'usage sur le sol tout en exerçant des droits réels de propriété sur le bâti (Attard, 2013, p. 145). La plupart des CLT se forment au départ grâce à des subventions publiques mais le fait qu'une fois passé sous contrôle du CLT, ce dernier ait pour objectif de réguler les prix de l'immobilier par une impossibilité de spéculer sur le foncier et que le foncier soit inaliénable signifie que *« un seul emploi d'argent public bénéficie donc à plusieurs générations de propriétaires d'un même bien »* (Attard, 2013, p. 145). Toutefois, si les CLT constituent bien des formes alternatives d'accès au logement, qui permettent à des ménages de se loger à moindre coût, il ne faut toutefois pas oublier que *« le modèle du CLT tient lieu de complément du logement social et non de substitut »* (Attard, 2013, p. 151).

A l'inverse, d'autres voix considèrent que le système français offre déjà trop de poids aux collectivités publiques par rapport aux propriétaires fonciers. Tout le monde reconnaît que l'usage des politiques foncières publiques constitue, au nom de l'utilité publique, une atteinte au droit de propriété. Seulement, pour certains auteurs, cette notion d'utilité publique reste largement abstraite et non définie, ce qui ne garantit donc pas aux propriétaires une application prévisible (Forestier, 2009, p. 260). Forestier, dans sa thèse, met par exemple en cause l'utilisation du droit de préemption par les collectivités locales lorsque ces dernières l'utilisent dans l'optique de constituer des réserves foncières, ce qui *« réduit les possibilités de « contrôle » réel de l'utilisation effective du bien »* (Forestier, 2009, p. 249), donc les droits du propriétaire d'agir en connaissance de cause. Elle observe que *« les nouvelles règles [de droit] établies sur la seule indication d'un intérêt général connaissent une utilisation accrue sans fondement réel. Cette approche n'est que la conséquence de la mise en œuvre d'un outil juridique (en l'occurrence, l'usage du droit de préemption en ZAD) instauré de façon irréflichte »* (Forestier, 2009, p. 257-258), qui porte de plus en plus atteinte au droit de propriété et, à l'inverse, offre de plus en plus de pouvoirs aux collectivités publiques. Dans le même sens, Pierre Jouventin juge que s'il est légitime qu'un propriétaire puisse être exproprié en cas de projets d'aménagement *« d'une autoroute, d'une ligne à haute tension ou de TGV, [...] une brèche a été ouverte dans le droit de propriété permettant à certains élus de spolier les petits propriétaires. [...] La loi française considère qu'un ensemble immobilier mis en place par des promoteurs n'est pas d'intérêt public alors que le même ensemble promu par une collectivité territoriale l'est, les élus étant par définition les représentants de l'intérêt public »*. Il en arrive à la conclusion que *« certains claironnent en novlangue que [des mairies] « maîtrisent le foncier » et « font du social » tout en mettant en place un système infaillible de spoliation, un rouleau-compresseur qui permet d'exproprier légalement pour une bouchée de pain puis de revendre la plus grande partie des terrains au centuple du prix payé au propriétaire »* (Jouventin, 2007, p. 643 – 644).

Dans la suite de ce travail, nous ne développons pas sur le débat de savoir si l'action foncière (en particulier via l'usage de l'expropriation) et les politiques foncières en général constituent une atteinte

acceptable ou non au droit de propriété. Il était toutefois important de rappeler que ce débat de nature idéologique<sup>115</sup> plus que scientifique est toujours très prégnant (plus ou moins explicitement) en aménagement et urbanisme. Dans cette thèse, nous partons de l'hypothèse que si les politiques foncières telles qu'elles sont menées actuellement ne permettent pas d'atteindre une « *équitable répartition des richesses foncières* » (Attard, 2013, p. 144), ce n'est pas parce que la collectivité publique ne sait pas les utiliser « efficacement », ni parce qu'elle est forcément contrainte par le fait que les français sont très attachés à la propriété pleine et entière des biens, mais bien parce qu'il ne s'agit pas d'un objectif politique majeur. Nous considérons donc que les politiques foncières et leur usage s'adaptent aux pratiques et aux aspirations des élus et des citoyens. Nous considérons que si le mode de rédaction et d'application du droit de propriété influe sur les dynamiques de promotion immobilière, ce sont avant tout les formes que prennent les dynamiques de promotion (et plus largement l'environnement social) qui sont directrices dans les modes de rédaction et d'usage de ce même droit, non pas l'inverse<sup>116</sup>. Ainsi, au fil des décennies et des siècles (l'évolution des mentalités et ses traductions légales s'effectuent sur des temps longs, c'est encore plus le cas des évolutions constitutionnelles), « *la propriété privée est loin d'être une notion absolue mais apparaît plutôt être une notion changeante avec le temps* » (Forestier, 2009, p. 352).

## **B. Les politiques foncières, des leviers au service d'un projet politique**

Nous avons dit que nous définissons les politiques foncières comme « *l'ensemble des actions menées par la puissance publique pour contrôler, plus ou moins directement, l'utilisation des sols* » (Gérard, 2013, p. 108). L'objectif de contrôler l'utilisation qui est faite du sol ne constitue toutefois par une fin en soit : « *les politiques foncières n'ont pas d'objectifs propres, ils sont au service d'autres politiques publiques : politiques du logement, de l'aménagement, du transport. Les politiques foncières ont pour but de faire en sorte que le foncier soit disponible au bon moment, au bon endroit et pour un bon prix pour atteindre les objectifs fixés dans les autres politiques* » (Maitrallet, Verhage, Lecompte, 2012, p. 4). C'est pourquoi nous avons présenté au préalable dans ce chapitre les principaux objectifs politiques poursuivis par le Grand Lyon. Ils pourront nous permettre, d'une part, de comprendre pourquoi telle politique foncière est ou fut utilisée à tel endroit et à tel moment, d'autre part, de voir si l'usage des politiques foncières permet d'atteindre les objectifs fixés, en particulier ceux de production

<sup>115</sup> Dans le sens où ils sont relatifs des systèmes de jugements et de valeurs. Ils possèdent des capacités organisatrices d'un groupe social, mais ne peuvent pas être tranchés par une validation interne par ce groupe (sur le modèle des connaissances scientifiques).

<sup>116</sup> Par exemple, la loi du 16 juillet 1971, dite loi Chalandon, en supprimant le contrat de location coopérative, a largement fait disparaître en France les formes de propriétés collectives du foncier et les coopératives d'habitants. Cette loi a contribué à renforcer un système où les occupants des logements sont soit pleinement propriétaires (ou copropriétaires), soit locataires. Même si cette loi a fait reculer les dynamiques de promotion immobilière coordonnées par des coopératives d'habitants, elle n'a pas fait disparaître les projets immobiliers portant une idée « alternative » des notions de propriétés foncières et immobilières. La continuation de ces dynamiques a engendré sa nouvelle reconnaissance légale progressive dans les années 2000 et 2010 (Roux, Denèfle, 2007, p. 4). Dans le Grand Lyon, un des projets emblématiques de cette forme de promotion immobilière est l'opération du « village vertical » sur la commune de Villeurbanne.

d'un maximum de logements ainsi que de limitation de l'étalement urbain par une « intensification » des espaces déjà bâtis.

Enfin, nous considérons que trois types de politiques foncières peuvent être utilisés, qui s'appuient sur des leviers différents que nous évoquons dans les chapitres de cette seconde partie de thèse :

- Le levier opérationnel. Les collectivités publiques peuvent agir directement sur l'usage des sols en s'en rendant propriétaires. Cette pratique est régulièrement dénommée « action foncière », voire « politique foncière ». En effet, pour bon nombre d'élus et d'agents publics, parler de « politiques foncières » revient à uniquement évoquer l'usage du levier opérationnel. Ce terme se résume alors à l'achat et la revente de foncier par les collectivités publiques. Plusieurs moyens légaux et financiers permettent à ces dernières de se porter acquéreur de terrains : l'achat par arrangement amiable (moyen le plus utilisé par le Grand Lyon), par l'usage du droit de préemption ou par l'usage du droit d'expropriation. Ces acquisitions peuvent être effectuées directement par l'Etat ou par une collectivité territoriale, par l'intermédiaire d'une société publique ou parapublique, ou encore par l'intermédiaire d'un Etablissement public foncier (EPF). La « municipalisation des sols » désigne le fait de généraliser l'achat puis la revente des terrains<sup>117</sup> suite à une action foncière publique, le plus souvent dans l'optique de contrôler directement (sans passer par l'intermédiaire du droit des sols ou de la fiscalité) le mode d'aménagement de l'espace. Nous verrons que ce système fut largement utilisé aux Pays-Bas et dans certaines communes françaises comme Rennes.
- Le levier réglementaire : les plans de zonage fixent un droit des sols. Ils permettent d'imposer des règles d'urbanisme aux propriétaires fonciers et ont des conséquences majeures sur le mode d'usage des terrains, donc sur leur valeur marchande.
- Le levier fiscal : l'impôt foncier, les taxes spécifiques à l'achat et à la revente de terrains ainsi que les participations financières ou en nature des aménageurs et des promoteurs de logements à l'urbanisation d'un quartier peuvent également grandement modifier la capacité des propriétaires et des promoteurs à lancer une opération de construction. Elles influent également sur la répartition des plus-values d'urbanisme et d'urbanisation. Ce levier fiscal peut-être utilisé pour poursuivre des buts différents :
  - o inciter les propriétaires d'un terrain nu constructible à se mettre en concordance avec le plan de zonage ou, à défaut, à vendre leur terrain à quelqu'un qui le mettra en concordance avec le plan de zonage ;
  - o récolter des fonds pour financer les politiques publiques d'actions foncières, d'aménagement et d'équipement de l'espace, ou encore pour indemniser des propriétaires dont les terrains perdent de la valeur du fait de l'instauration d'une servitude d'urbanisme ;
  - o réguler les prix fonciers et immobiliers.

Le fait que le levier fiscal puisse être utilisé à la fois comme outil d'action pour influencer sur les pratiques des ménages et comme sources de revenus pour la collectivité rend difficile son usage.

---

<sup>117</sup> Plus précisément, il s'agit alors de revendre des droits à bâtir, des « charges foncières ».

---

Lors de l'élaboration de cette thèse, le Grand Lyon est en pleine révision générale de son Plan local d'urbanisme, qui fusionne avec le Programme local de l'habitat. Ce futur plan, dénommé PLUH (Plan local d'urbanisme et de l'habitat) par le Grand Lyon tend à fixer des grands objectifs qui s'inscrivent dans la continuité de ceux fixés dans le PLU de 2005 et surtout, dans le SCOT de l'agglomération lyonnaise approuvé en décembre 2010. Le dynamisme économique de l'agglomération reste la priorité de l'exécutif emmené par Gérard Collomb pour sa troisième présidence (2014 – 2020). En matière de logements, deux priorités politiques arrivent en tête de liste, la production quantitative en logements libres et en logements sociaux ainsi que la limitation de l'artificialisation des sols. Il s'agit donc de produire un maximum de logements au sein des zones déjà urbanisées. Ces grandes stratégies paraissent faire l'objet d'un consensus apparent mais elles masquent un mode de fonctionnement de la Communauté urbaine qui donne un poids majeur à chacune des communes. Dans les faits, le Grand Lyon, qui reste jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015 un Etablissement public de coopération intercommunal et non par une collectivité territoriale à part entière, peine à faire émerger un « intérêt communautaire » qui s'imposerait à la fois aux communes et aux acteurs privés du développement urbain. Il en résulte un mode d'élaboration des politiques publiques qui repose d'abord sur des arrangements entre les acteurs impliqués plus que sur une prise de décision purement politique issue du groupe majoritaire au conseil communautaire. Dans la suite du travail, nous montrons qu'il en est parfois de même dans l'application des politiques publiques. C'est particulièrement le cas pour l'usage du droit des sols, c'est-à-dire pour l'usage du levier réglementaire des politiques foncières, que nous étudions dans le chapitre 8.





## CHAPITRE 6

# LE CONTROLE DES DYNAMIQUES D'AMENAGEMENT ET L'ACTION FONCIERE PUBLIQUE

Parmi les différentes politiques foncières locales, nous abordons en premier celles qui relèvent du levier opérationnel car, bien que tous les acteurs interrogés soient conscients que le droit des sols et la fiscalité constituent également des leviers pour influencer sur les dynamiques de promotion, évoquer la question des politiques foncières renvoie quasi inévitablement, en premier lieu, à l'usage de l'action foncière publique, elle-même souvent associée à la question de l'aménagement d'initiative publique<sup>118</sup>. Nous avons également constaté que les organismes qui représentent les professionnels de l'immobilier (FPI, UCI, ABC HLM), lorsqu'ils ont envoyé des propositions au Grand Lyon dans le cadre des « réunions de concertation avec les professionnels de l'immobilier et de l'habitat », ont commencé par la même proposition en ce qu'il s'agit du foncier : si l'objectif est de produire du logement neuf à des prix abordables et du logement social, le Grand Lyon se doit de « *constituer une réserve foncière pour le développement de nouvelles zones d'aménagement, de mettre en œuvre une stratégie du foncier destinée au logement social accompagnant les grands projets d'infrastructure, de mettre à disposition du foncier pour développer des opérations d'accession sociale* » (Envoi préliminaire pour une réunion de « concertation avec les professionnels de l'immobilier et de l'habitat », ABC HLM, mai 2012).

Nous abordons donc dans ce chapitre deux éléments souvent liés. Tout d'abord, la question du mode de régulation des dynamiques d'aménagement (parties 7.1 et 7.2), puis celle de l'importance de la maîtrise du foncier par l'autorité publique (partie 7.3). L'objectif reste celui général de la thèse : étudier l'impact de ces modes de régulation des dynamiques de promotion sur les pratiques des promoteurs de logements, donc sur la construction de logements neufs. Nous présentons d'abord les différents modes de régulation des dynamiques d'aménagement avant de parler de l'action foncière à proprement parler, car il nous a semblé préférable de fournir au lecteur une vision d'ensemble de ce que constitue les projets d'aménagement avant d'évoquer l'outil particulier que constitue l'action

---

<sup>118</sup> Cette association entre action foncière et aménagement pose certaines interrogations de nature juridique, en particulier en termes de délimitation de compétence des Etablissements publics fonciers : doivent-ils limiter leur intervention à l'achat et la revente de foncier, ou également réaliser des opérations dites de « proto-aménagement » (démolitions, dépollution) ? L'ordonnance du 8 septembre 2011, modifiant l'article L. 321-1 du Code de l'urbanisme, précise désormais que les EPF « *sont compétents [...] pour réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur, au sens de l'article L. 300-1, des biens fonciers et immobiliers acquis* ».

Cette question se pose également au Grand Lyon, mais seulement en interne, entre la Direction du foncier et de l'immobilier d'un côté et la Direction de l'aménagement de l'autre. Elle n'a donc aucune incidence juridique puisqu'il s'agit d'une seule et même personne morale.

foncière. Aborder l'action foncière publique avant la régulation des dynamiques d'aménagement aurait également été possible, mais nous aurait contraints à de nombreux renvois vers la suite du chapitre du fait de ne pas avoir présenté au préalable le contexte global dans lequel s'inscrit une bonne partie de cette action.

Pour rappel, nous définissons l'aménagement comme le fait de mobiliser des fonds pour transformer un bien foncier en terrain viabilisé. Cette phase est nécessaire pour, dans un deuxième temps, transformer le bien foncier en produit immobilier fini (promotion immobilière). Il apparaît que les dynamiques d'aménagement prennent trois formes qui impliquent des dynamiques temporelles et spatiales, donc des jeux d'acteurs différents. Nous aborderons dans un premier temps les opérations d'aménagement d'initiative publique. La plupart du temps, elles sont réalisées en ZAC, qui reste largement considérée comme une zone d'exception. C'est pourquoi nous le traitons dans une partie dédiée. Les secondes et troisièmes formes que prennent les dynamiques d'aménagement concernent les opérations d'aménagement lancées sur une initiative privée. Nous y séparons les opérations d'une certaine taille, où le promoteur foncier revend une partie des charges foncières, des opérations plus modestes, où des travaux d'aménagement sont nécessaires pour rendre le terrain apte à accueillir une opération de promotion immobilière. Les frontières entre ces « types » de processus d'aménagement ne sont pas parfaitement nettes. Les jeux d'acteurs, parfois complexes, ainsi que les redéfinitions de programmes (que ce soit pour une cause politique, d'implication de citoyens, ou de méventes) contribuent à brouiller ces limites et à modifier les modes de régulation des dynamiques d'aménagement.

## **6.1. Les opérations d'aménagement d'initiative publique**

Une première forme de régulation des dynamiques d'aménagement concerne les opérations d'initiative publique. Les opérations de grande ampleur et/ou emblématiques, qu'elles soient en extension ou en renouvellement urbain, sont souvent issues d'une initiative publique puis portées par la collectivité. Il arrive aussi régulièrement que l'initiative doive être publique car les fonciers sont trop complexes pour les opérateurs privés du fait d'une pollution des sols et/ou des bâtiments, de terrains et bâtiments occupés illégalement, d'une propriété foncière complexe, donc d'un remembrement foncier compliqué, etc.

Le plus souvent, la procédure juridique d'aménagement correspondante à ces opérations est la Zone d'aménagement concerté (ZAC). Cette procédure est définie au Code de l'urbanisme (art. L.311-1 et suiv.) : *« Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés »* (Code de l'urbanisme, art. L.311-1). Ces opérations se déroulent souvent sur du foncier public, ou que l'aménageur achète à l'autorité publique. Si ce n'est pas le cas,

l'aménageur, que ce soit la collectivité en régie ou le concessionnaire de la ZAC, peut acheter par préemption, voire par expropriation. Ceci a pour conséquence fondamentale de placer l'aménageur en situation de monopole sur le marché foncier du secteur. Ce monopole est essentiel car il signifie que l'on sort d'un marché d'enchères. De plus, l'aménageur y influe fortement sur le droit des sols. Ainsi, la ZAC permet d'entrer dans ce que Thierry Vilmin nomme la « filière aménageur » (qu'il oppose à la filière promoteur) : *« les critères permettant de distinguer les filières promoteur et aménageur ne se situent pas fondamentalement dans l'équipement des terrains, mais dans la constructibilité juridique et dans la situation de concurrence ou de monopole à l'achat des terrains par l'opérateur »* (Vilmin, 2008, p 29). Ces éléments font qu'en France, les acteurs publics comme privés du développement urbain séparent généralement les dynamiques de promotion encadrées par une procédure de ZAC de celles hors ZAC :

Il y a vraiment deux... il y a deux situations différentes. Il y a celles des ZAC, et puis il y a le diffus. Dans les ZAC on sait par avance ce qui va se passer, donc on définit les équipements en fonction du programme global de logements et... euh... et de l'activité économique en prévision. Les choses sont assez cadrées donc on dit, voilà pour cette ZAC on va avoir besoin de tant de classes donc d'un groupe scolaire de tant de classes sur tant de m<sup>2</sup>, et on discute avec le Grand Lyon et les aménageurs pour cadre à l'avance le foncier.

Donc ça c'est un instrument de politiques foncières, de politiques urbaines disons qui a son volet politique foncière qui est relativement astucieux, puisque ça permet d'éviter le diffus. (Agent public territorial, commune, entretien 2, 25/03/2013)

Nous voyons ici que cet agent public oppose ce qui se passe en ZAC au reste, qu'il définit comme le « diffus »<sup>119</sup>. Cette première forme d'encadrement des dynamiques d'aménagement ne signifie pas que l'autorité publique décide de tout toute seule, ni qu'elle mène forcément la maîtrise d'ouvrage de l'opération en régie. Cette maîtrise d'ouvrage peut également être concédée à une société, qui peut-être au capital :

- public ; par exemple un OPH (Office public de l'habitat) comme l'OPAC du Rhône, ou une SPLA (Société publique locale d'aménagement), comme c'est le cas pour la ZAC Lyon Confluence
- semi-public. C'est le cas des SEM (Sociétés d'économie mixte). Dans l'agglomération lyonnaise, la SERL (Société d'équipement du Rhône et de Lyon) est l'opérateur historique des grands projets d'aménagement.
- privé : Nexity Villes et Projets, Icade, Sogeprom aménagement, Altaréa, Bouygues Immobilier, etc. En 2013, 6 des 32 ZAC en cours dans le Grand Lyon sont concédées à un aménageur privé.

---

<sup>119</sup> Cette définition n'est pas forcément partagée car « pour beaucoup d'acteurs, le diffus est ce que font les autres ! Pour les aménageurs de ZAC, le diffus est tout le reste, ce qui est hors ZAC. Pour certains urbanistes, le diffus est assimilé au développement périurbain incontrôlé par opposition à l'évolution ordonnée et maîtrisée des tissus urbains constitués des villes centres. Pour les promoteurs d'opérations groupées, le diffus est l'individuel pur, c'est-à-dire la maison en maîtrise d'ouvrage individuelle. Pour les lotisseurs, le diffus c'est l'individuel hors lotissement (et ZAC). Enfin, pour les statistiques nationales sur les permis de construire (base SITADEL), le diffus n'est pas une catégorie, seul l'individuel pur et l'individuel groupé sont recensés (ainsi que le collectif) » (Vilmin, Llorente, 2010, p. 43-44).

## **A. La gestion des ZAC dans le Grand Lyon**

Le nombre de logements neufs réalisés en ZAC dans le Grand Lyon est d'environ 1000 logements par an à la fin des années 2000 et au début des années 2010, période lors de laquelle la production globale de logements dans le Grand Lyon oscille entre 8 000 (années 2008 et 2013) et 11 000 logements commencés par an (années 2011 et 2012) (source : Sit@del). Toutefois, le chiffre de production de logements en ZAC peut varier lors de certaines années puisque les plus grosses opérations d'aménagement de l'agglomération (donc celles dans lesquelles sont produits le plus de logements) sont le plus souvent réalisées sous cette forme juridique. Ainsi, le nombre de logements commercialisés en ZAC peut monter aux environs de 1500 logements par an lorsque les programmes immobiliers des grosses ZAC arrivent sur le marché. Ce fut par exemple le cas avec la première phase de la Confluence entre 2005 et 2010 (presque 2000 logements réalisés dans Confluence 1. Environ 1700 autres à venir dans Confluence 2).

Au moment de la rédaction de cette étude, 32 ZAC sont actives dans le Grand Lyon, dont 24 sont concédées et 8 gérées en régie par la communauté urbaine. Les grosses opérations lancées récemment et qui permettront de fournir un nombre important de logements lors des années 2015 - 2020 sont la ZAC des Girondins, dans le 7<sup>ème</sup> arrondissement de Lyon, où plus de 2500 logements sont prévus (environ 185 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher en logements et 70 000 m<sup>2</sup> en tertiaire et activités), ainsi que la ZAC Carré de Soie (qui fait elle-même partie d'un projet urbain plus vaste, déjà bien avancé), à cheval entre les communes de Villeurbanne et de Vaulx-en-Velin.

Une autre ZAC très grosse pourvoyeuse de logements depuis le milieu des années 2000 est la ZAC de la Duchère. Elle se situe dans un contexte particulier puisqu'il s'agit également d'un quartier de rénovation urbain bénéficiant d'un important financement de l'ANRU (Agence nationale de rénovation urbaine). Il y a donc de nombreuses constructions de logements (logement locatif social, accession à la propriété, sociale ou non, « résidences », notamment étudiantes), mais qui s'accompagnent d'autant de démolitions (exclusivement de logements sociaux). Le bilan global en termes de logements sur le marché est quasiment à l'équilibre, avec environ 1 700 logements démolis pour autant de reconstruits (Mission Lyon la Duchère, 2013, p. 3-4).

### Le financement des projets en ZAC

Nous nous interrogeons ici sur le fait de savoir quel(s) acteur(s) prennent les risques financiers liés aux projets d'aménagement réalisés en Zone d'aménagement concerté. Lorsqu'une opération d'aménagement est gérée en régie par une collectivité territoriale, cette dernière est en charge de toute l'ingénierie opérationnelle. Elle doit donc gérer la mobilisation des ressources nécessaires au lancement de l'opération et les incertitudes qui lui sont associées. Si la collectivité accepte de porter la majorité de l'incertitude, donc des risques liés au processus d'aménagement, ce n'est pas (normalement) pour enrichir les aménageurs et les promoteurs privés. En contrepartie, la collectivité demande de baisser les prix de vente des logements (impact sur la ressource clientèle), d'améliorer la qualité architecturale et environnementale des bâtiments (impact sur la ressource construction),

d'introduire une mixité fonctionnelle entre des bureaux, du commerce, des locaux d'activités et/ou des logements. Pour les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux, les contraintes et les incertitudes à supporter sont donc différentes de celles étudiées en première partie de cette thèse. Nous y revenons dans la suite de ce chapitre.

Dans le cas d'une ZAC concédée, c'est le concessionnaire (même s'il s'agit d'une entreprise publique) qui est censé assumer le risque financier de l'aménagement. Dans les faits, la puissance publique joue souvent un rôle assurantiel. En cas de difficultés financières de l'aménageur, les pertes potentielles ont de fortes chances d'être prises en charge par la collectivité, même si l'opération d'aménagement est gérée par un opérateur privé. C'est la raison pour laquelle les banques ne demandent pas aux aménageurs concessionnaires de ZAC de mettre un niveau de fonds propres minimum ou d'avoir atteint un certain pourcentage de pré-commercialisation des futures parcelles aménagées. Une précommercialisation serait de toute façon économiquement très compliquée et juridiquement, la VEFA n'existe pas en aménagement, ce qui complique le principe de la précommercialisation (voir chapitre 2) :

On ne met pas de fonds propres sur les opérations en concession. C'est pas le même montage, on est concessionnaire d'une collectivité... on ne mettra pas de fonds propres. On va chercher du financement auprès des banquiers, mais on ne mettra pas de fonds propres. (Aménageur, entretien 1, 12/07/2013)

Signalons toutefois que, depuis la jurisprudence Auroux, une telle pratique où la collectivité porte le risque financier de l'aménagement, ne devrait plus avoir lieu. Cette jurisprudence « *résulte d'un arrêt de la cour de justice des communautés européennes du 17 janvier 2007 et porte sur une concession publique d'aménagement conclue par la ville de Roanne. Cette dernière s'était obligée à reprendre à l'expiration de l'opération les biens qui n'auraient pas été vendus par le concessionnaire et à supporter en outre le risque de l'opération. L'avocat général a rappelé le principe déduit de l'article 1<sup>er</sup> de la directive européenne 93/97 : « une concession publique se caractérise [...] par le fait que le co-contractant du pouvoir adjudicateur supporte le risque économique de l'opération ». Estimant que ce n'était pas le cas de la concession conclue par la ville de Roanne, la Cour a annulé celle-ci.* » (ORF, 2014, p. 11). Depuis, le Code de l'urbanisme précise que « *le concessionnaire assume une part significative du risque économique de l'opération* » (art. R300-4). Dans la réalité, si l'aménageur est en difficulté, il est peu probable que la collectivité laisse la ZAC « plantée », sauf si elle se désintéresse totalement de l'aménagement de cette zone, ce qui n'arrive normalement jamais.

En termes de gestion des grands projets d'aménagement d'initiative publique, les pratiques sont actuellement en train d'évoluer. De nouveaux modes de financement des ZAC émergent. Ils ont pour objectif de limiter l'incertitude pour la collectivité et de la reporter vers les concessionnaires, avec les risques financiers qui lui sont liés. Pour supporter ces risques, il arrive que des aménageurs s'associent entre eux ou avec des promoteurs immobiliers :

Int : Les collectivités locales font maintenant des concessions dites à risque<sup>120</sup>, c'est à dire que si l'aménageur s'est gouré dans ses prévisions, c'est l'aménageur qui renfloue les bilans. Ce qui se passe généralement, c'est que l'aménageur dit, bah moi j'ai besoin d'une subvention d'équilibre de tant, à la collectivité... alors, qui peut être sur plusieurs années ou versée en une seule fois. Par contre la collectivité dit, on se met d'accord sur ce prix là mais faudra pas revenir dans trois ans revenir nous demander une subvention complémentaire.

RM : Ce sont des choses qui vous paraissent intéressantes ?

Int : Ben... oui ça nous paraît intéressant. D'ailleurs on est en train de répondre à une consultation en ce moment avec la SERL et d'autres promoteurs où on est associé dans la partie aménagement pour en fait sécuriser l'aménageur sur, euh... la sortie des charges foncières. Donc en fait il y a transfert du risque... d'une partie du risque parce que les promoteurs [immobiliers] ne se positionnent pas sur la totalité, donc transfert d'une partie du risque de l'aménageur vers des promoteurs privés qui sont intéressés dès le début par l'opération. Ca c'est extrêmement récent.

RM : Donc c'est un pari à plus long terme que sur une opération purement de promotion immobilière.

Int : Oui c'est ça. Alors, le promoteur ça l'intéresse parce que généralement il prend une part euh... c'est pour ça qu'on se fixe bien à plusieurs sociétés pour faire ça, mais disons que... euh... là on fait vraiment des propositions à des prix relativement bas.

Alors, la collectivité ça la sécurise parce qu'elle sait mettre dans son budget communal ou dans le budget du Grand Lyon, ils savent mettre combien va coûter telle opération et que ça coûtera pas plus parce qu'à un moment donné... alors si l'opération se passe bien, bah l'aménageur fait du bénéfice, si ça se passe mal, bah c'est lui qui rajoute.

Alors ce qui est un peu effectivement bizarre, c'est que si on a affaire à la SERL ou à l'OPAC du Rhône, de toute façon, comme c'est des collectivités locales qui sont les actionnaires de ces sociétés là, de toutes manières, si ces sociétés se retrouvaient en perte, c'est quand même les collectivités qui renflouent hein ! D'où la raison de s'associer à des groupes privés. Alors, ce sont surtout des gros groupes, Nexity est très friand de ce genre de chose, ils viennent de gagner avec la SERL sur la ZAC des girondins, donc l'opération de Gerland, exactement dans ces conditions là. Euh... et nous bah on espère gagner cette opération encore confidentielle pour le moment mais qui est en consultation et qui est dans l'est, et qui porte sur 150 000 m<sup>2</sup> de SHON.

Ca c'est très très nouveau comme phénomène. Comme c'est très nouveau... moi je faisais cette réflexion l'autre jour à la SERL, je disais, putain nan mais c'est quand même incroyable, on est autour de la table, dans la même équipe, y'a des bailleurs sociaux, des promoteurs privés, un aménageur public, mais ça il y a 10 ans c'était impensable. Ca c'est vraiment... je trouve ça vraiment très bien, c'est un très très gros progrès. (Promoteur immobilier, entretien 14, 08/10/2012)

Cette citation nous montre que les promoteurs immobiliers, s'ils ne veulent pas faire d'aménagement, ne sont pas totalement fermés à participer à une partie du financement de ces opérations, donc à porter une partie de l'incertitude financière. C'est d'autant plus le cas lorsqu'ils sont associés avec des organismes publics ou parapublics (comme la SERL ou l'OPAC du Rhône). Une association avec un tel organisme apparaît comme une assurance puisqu'en cas de pertes financières de l'opération, il est fort probable que les collectivités publiques actionnaires de ces aménageurs ne les laisseront pas tomber.

---

<sup>120</sup> Nous venons de préciser que la loi impose qu'il en soit normalement toujours ainsi.

Cette participation des promoteurs immobiliers aux dynamiques d'aménagement peut :

- prendre la forme d'une participation directe au projet d'aménagement. Toutefois, ceci nécessiterait la création, sur le modèle des SCCV dans la promotion immobilière, d'une société spécifique à l'opération d'aménagement, ce qui n'est généralement pas le cas ;
- d'une convention de pré-commercialisation des charges foncières entre les promoteurs immobiliers et l'aménageur. Il s'agit de la solution utilisée dans le ZAC Ivry Confluences (Hauts-de-Seine) : « pour une première phase de 5 ans, les promoteurs versent une indemnité de réservation d'environ 10 % du prix convenu des charges foncières. Dès que l'aménageur a la maîtrise foncière, les promoteurs doivent signer une promesse d'achat synallagmatique. Les conditions suspensives de commercialisation ne sont admises que pour une partie des bureaux » (ORF, 2014, p. 32). Dans ce cas, la participation des promoteurs immobiliers au financement de l'opération d'aménagement n'est pas directe, mais ce fait sous la forme d'une prise en charge d'une partie de l'incertitude liée à la mobilisation de la ressource clientèle pour l'aménageur<sup>121</sup>.

Ainsi, dans les ZAC, la collectivité si elle le souhaite, peut partager l'incertitude liée à la mobilisation de la ressource financière avec l'aménageur, qui lui-même peut la partager avec d'autres acteurs impliqués dans la dynamique d'aménagement, à commencer par les promoteurs immobiliers. C'est particulièrement le cas dans les ZAC sur foncier privé. Toutefois, nous verrons que les ZAC restent malgré tout, à bien des égards, des zones d'exception dans le développement urbain.

### Les frontières entre aménagements publics et privés

Si la loi impose que toutes les ZAC soient d'initiative publique, cela ne signifie pas pour autant que le foncier doit en totalité être maîtrisé par la collectivité locale compétente. Cette dernière peut décider de lancer une procédure de ZAC sans avoir acquis les terrains ou sans avoir pour objectif de les acquérir. Une ZAC sans maîtrise foncière publique peut provenir du fait que des opérateurs privés ont voulu ou ont effectivement lancé une opération d'aménagement à un endroit particulier avant que la collectivité ne fasse publiquement état de sa volonté de démarrer une procédure de ZAC. Dans ce cas, il arrive alors qu'un aménageur et une collectivité se mettent d'accord pour réaliser cette opération sous procédure de ZAC, ce qui brouille les limites de la catégorisation entre aménagements d'initiative publique et aménagements d'initiative privée. Ce fut par exemple le cas sur la ZAC Berthelot - Epargne, dans le 8<sup>ème</sup> arrondissement de Lyon. Le promoteur Progemo Ric Lotissement, racheté par Nexity, y était propriétaire de 80 % des 5,2 hectares d'une première ZAC démarrée en 1992 avec un concessionnaire privé. Ce premier projet est arrivé au moment de la crise immobilière

---

<sup>121</sup> Sur le modèle de la précommercialisation de logements dans une opération de promotion immobilière, une telle pratique s'apparente à de la précommercialisation de foncier aménagé par l'aménageur aux promoteurs immobiliers (et bailleurs sociaux). En revanche, il n'existe ni contrat de VEFA, ni Garantie financière d'achèvement dans l'aménagement. En cas de problème au cours des travaux, de mauvaise estimation initiale de ces coûts ou de mévente du reste de l'opération (ce qui risque de « planter » l'opération), le promoteur immobilier risque non seulement de ne pas récupérer son (ou ses) terrain(s) aménagé(s), mais il perd aussi son investissement initial.



des années 1990. Comme d'autres « ZAC privée » (définie ici comme une ZAC avec un concessionnaire privée), ce projet d'aménagement s'est quasiment arrêté (les ZAC dites « plantées »), avec seulement 8 % du programme qui avait été commercialisé à la fin de la convention de ZAC en 1999. Durant cette décennie, *« les collectivités découvrent que ce sont elles qui assurent en dernier recours l'équilibre des opérations. Les doutes naissent sur la solidité d'un système où le risque est porté par le concédant et non le concessionnaire »* (Weber, 2008). Au début des années 2000, Nexity, du fait du rachat de l'aménageur se retrouve propriétaire d'une bonne partie des terrains. Sa volonté de limiter les coûts de portage de ce foncier, celle du Grand Lyon de débloquer la situation (une nouvelle ligne de tramway devait traverser le quartier, ce qui est le cas aujourd'hui), ainsi que différents contentieux juridiques, vont *« considérablement peser dans le jeu d'acteurs, et notamment en imposant aux deux parties de maintenir leur partenariat au-delà du contentieux »* (Dubrulle, Dultoz, Hartmann, 2006, p. 203). Ainsi, le 18 octobre 2004, une nouvelle ZAC est créée, avec comme aménageur Nexity Apollonia. Cet exemple illustre que, même si la procédure de ZAC est d'initiative publique, il est parfois difficile de délimiter les aménagements qui relèvent d'une initiative publique de ceux qui relèvent d'une initiative privée, ainsi que de ce qui relève d'une zone d'exception en termes d'urbanisme opérationnel et de financement de l'aménagement, de ce qui relève des dynamiques de marchés qui s'appliquent « en diffus ».

L'opération Carré de Soie contribue également à brouiller ces frontières. Dans ce secteur, le Grand Lyon et les communes concernées y ont joué la carte de l'attraction de promoteurs et d'investisseurs privés en lançant d'importants travaux de revalorisation de ce vaste espace marqué par le déclin industriel des années 1970 – 1980 : valorisation d'un équipement sportif d'envergure métropolitaine (l'hippodrome) ; traitement des espaces publics ; ouverture en 2009 d'un pôle de commerces et de loisirs (50 boutiques, cinéma multiplex, restaurants...) ; et surtout, création d'un pôle d'échange multimodal et connexion du quartier au métro, au tramway et au Rhônexpress, « tram-train » inauguré en 2010, qui relie la gare de la Part-Dieu à l'aéroport Saint-Exupéry.

Le Grand Lyon n'a pas mis en place une ZAC sur l'ensemble du secteur de projet Carré de soie, mais seulement dans un premier périmètre où étaient présents une multitude de propriétaires, ce qui impliquait de porter le foncier jusqu'à son remembrement (ZAC TASE). La maîtrise foncière y est publique, et l'aménagement concédé à un aménageur. Une autre ZAC (ZAC Villeurbaine la Soie) a été instaurée sur un second périmètre qui *« est partagé pour grande partie par deux propriétaires fonciers important : INEO GDF SUEZ et le parc d'activité Grillat, tous deux prêts à faire muter leurs parcelles en association avec des promoteurs : Altarea Cogedim pour le premier et le Groupe Cardinal pour le second. La procédure opérationnelle choisie est donc la ZAC sans maîtrise foncière qui permet d'encadrer dans un cahier des charges patrimonial architectural urbain et paysager les orientations de développement, de solliciter des participations plus importantes que dans une opération en diffus tout en laissant le portage du foncier à la charge des opérateurs privés »* (Guérin, dans Grand Lyon, 2012, p.11).

### La ZAC, zone d'exception ?

La ZAC semble donc apparaître de plus en plus comme un outil parmi d'autres pour réguler les dynamiques d'aménagement et de moins en moins comme un espace d'exception. Elle permettrait de se soustraire aux modes de régulation tels qu'ils existent dans « le diffus » (hors ZAC). Sans maîtrise foncière publique, la ZAC s'apparenterait donc à un « simple outil » de financement de l'aménagement :

RM : Comment sont managées les ZAC sur foncier non public ? Les réglementations de ZAC sont-elles différentes ?  
Qu'est-ce que ça change ?

Int : On maîtrise moins les coûts de sortie, c'est clair. On maîtrise moins... euh... le produit. Donc globalement, on a une ZAC qui va être quand même plus en face du marché et qui va devoir répondre en fonction des caractéristiques sur lesquels elle se positionne.

RM : Donc on se retrouve quasiment avec ce qui se passe dans le diffus, hors ZAC ?

Int : Oui, tout à fait. On peut-être plus directif, parce qu'il y a des études pré-opérationnelles dans les études à enjeux dans les OA [Orientations d'aménagement], dans le règlement, dans les outils graphiques du règlement, etc. On peut négocier les participations, ça c'est très clair aussi. Mais globalement... dès lors que la ZAC n'est plus un outil d'urbanisme dérogatoire, elle reste un outil de financement, point barre, et il faut l'utiliser comme cela. En sachant qu'effectivement, si on peut derrière renforcer par une OA, voire par un règlement adapté... bah faudra pas manquer de le faire. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 4, 10/04/2013)

Le fait que les ZAC semblent de moins en moins faire figure de zones d'exception est renforcé par deux lois approuvées au début des années 2000. La première est la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU), depuis laquelle les ZAC font parties intégrantes des règlements de PLU. Elles ne sont donc plus supposées déroger aux orientations générales du PLU et à son règlement, comme c'était le cas auparavant avec les Plans d'aménagement de zone (PAZ) qui étaient constitués de documents graphiques et d'un règlement d'aménagement de zone (RAZ). Depuis lors, la ZAC ne définit plus un espace dans lequel la collectivité peut se permettre de déroger à la règle de droit des sols applicable sur le reste d'une commune ou d'une intercommunalité :

Int : Depuis SRU, la ZAC est dans le PLU. Donc la ZAC n'est plus un outil d'urbanisme dérogatoire. Donc en principe, on veut que la ZAC relève du droit commun du PLU, c'est à dire qu'on va mettre une zone UA, une zone UB, une zone UC, une zone UD.

RM : Pourquoi avoir fait ça d'ailleurs avec la SRU ?

Int : D'abord pour alléger la procédure de ZAC, pour n'en faire plus qu'un outil de financement de l'aménagement. Ca c'est la première chose.

Deuxième chose, c'est que la ZAC était un outil d'urbanisme dérogatoire, c'est à dire qu'on y trouvait des densités folles, des organisations qui étaient douteuses, une complexification de... de... voire un risque contentieux qui était bien supérieur au règlement de maintenant.

Et puis par ailleurs, lorsqu'on conçoit un projet urbain sur le territoire d'une collectivité... euh... la procédure ne doit pas avoir une incidence sur les règles d'urbanisme applicables. C'est surtout ça. Donc on a remis la ZAC dans le droit commun. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 4, 10/04/2013)

La seconde loi qui a diminué le caractère d'exception des ZAC est celle du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement. Elle porte obligation aux collectivités, lorsqu'elles décident de concéder la gestion d'une ZAC, de mettre en concurrence les aménageurs pour déterminer l'identité du concessionnaire. Il y a donc désormais une impossibilité légale d'un accord entre un aménageur privé et une collectivité telle que nous venons de la décrire pour la ZAC Berthelot (ce qui n'empêche pas que Nexity Appolonia aurait très bien pu être désigné concessionnaire de ce projet en cas de mise en concurrence). De plus, comme nous l'avons déjà évoqué, depuis la jurisprudence Auroux de 2007, le concessionnaire d'une ZAC doit obligatoirement porter « *une part significative du risque économique de l'opérations* » (art. R300-4 du Code de l'urbanisme).

Malgré ces éléments, il apparaît que les ZAC restent considérées comme des espaces particuliers. Tout d'abord, cette procédure permet de sortir du champ d'application de la taxe d'aménagement. A ce titre, il s'agit d'un outil particulier de financement de l'aménagement. Mais surtout, les élus, comme bon nombre d'agents publics territoriaux, d'aménageurs et de promoteurs immobiliers restent marqués par l'idée que la ZAC constitue un outil juridique qui permet un traitement spécifique des lieux. Ainsi, « *si le PAZ a disparu de la procédure de ZAC, il n'en reste pas moins que les projets de ZAC donnent lieu dans la quasi-totalité des cas à une modification ou à une révision du PLU pour adapter la règle au projet* » (ORF, 2014, p.15). Nous retrouvons de telles pratiques dans le Grand Lyon, au sein de la Délégation générale au développement urbain (DGDU) dans laquelle la Direction de l'aménagement (DA), qui gère les opérations d'aménagement en régie et les concessions d'aménagement, reste marquée par une culture d'exception de ces zones, qui peut parfois s'opposer à la vision du service Territoire et Planification (TEP), chargé de la rédaction et de la gestion du Plan local d'urbanisme et de son règlement :

Le service qui s'appelait SUO [Service urbanisme opérationnel], qui maintenant s'appelle DA [Direction de l'aménagement], existait du temps des ZAC, et ils ont tendance à nous dire, bah c'est une ZAC, donc vous allez me mettre des polygones d'implantation, donc outil graphique comme on mettait dans les anciens PAZ. Donc ils font leur petit truc, puis me disent, voilà on voudrait ça. Et moi je leur dis, non non, ce qu'on veut, c'est le règlement de droit commun, puisque vous êtes peut-être sur le site de la région, mais euh... il n'y a aucune raison de sortir d'un zonage banal pour aller vers un zonage qui relève en fait d'une négociation que vous avez eue avec le promoteur sans référence au projet urbain, ce qui normalement doit-être l'application du droit commun de la règle locale. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 4, 10/04/2013)

L'idée que les ZAC ne constituent pas des projets « classiques » d'aménagement est partagée par les professionnels du secteur, comme l'illustre les propos de cet aménageur :

Int : Il reste quand même pas mal d'outils dans la ZAC. Le fait qu'on vende le foncier permet d'avoir le cahier des charges... euh... Alors on ne va pas retrouver les mêmes contraintes qu'on peut avoir dans un PAZ et un RAZ auparavant, mais on va retrouver quand même pas mal de choses.

La forme urbaine est quand même euh... bien définie dans une opération d'aménagement. Alors effectivement ça apporte des contraintes mais... On est même allés jusqu'à faire un règlement de zonage spécial pour une ZAC.

RM : Donc ça revient au même...

Int : Ca revient exactement au même qu'avant. Bon, ça se fait un peu moins... encore que... [...] Globalement, c'est toujours... C'est une interrogation que j'ai depuis toujours : jusqu'où la ZAC est-elle une zone d'exception quoi ? Le traitement de la ZAC est différent du diffus, c'est clair. (Aménageur, entretien 1, 12/07/2013)

En plus d'être des zones d'exception, au sens des ZUP et des ZAC d'avant la loi SRU, les ZAC sont relativement rares dans le Grand Lyon (pour rappel, environ 10 à 15 % des logements neufs y sont réalisés), ce qui renforce leur caractère d'exception :

La ZAC publique devient très exceptionnelle, vraiment uniquement sur les sites majeurs de l'agglomération. Les ZAC privées deviennent exceptionnelles aussi. Pour l'instant, elles sont battues en brèche par le PUP [Projet urbain partenarial]<sup>122</sup>, qui se développe de plus en plus sur le Grand Lyon. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 4, 10/04/2013)

Cette faible proportion d'aménagements en ZAC n'est pas vraie dans l'ensemble des communes françaises. Certaines, comme Montpellier et Rennes, souvent citées en exemple pour leur dynamisme et leur capacité à « réguler les marchés », produisent la majorité des projets immobiliers neufs dans le cadre de telles procédures. Enfin, parce que les ZAC sont souvent associées à une action foncière publique importante, les élus considèrent souvent qu'il s'agit du meilleur outil pour contrôler la nature des aménagements, la nature des produits immobiliers et des équipements réalisés, mais aussi pour agir sur les prix fonciers (et par répercussion sur les prix immobiliers), non seulement à l'échelle de l'opération de ZAC mais aussi sur l'ensemble du territoire communal ou intercommunal (à ce titre, Rennes est souvent prise en exemple). C'est par exemple ce qui ressortait du rapport parlementaire « Braye et Repentin » de 2005 sur les facteurs fondateurs de la crise du logement. Ces députés poussaient alors à une utilisation massive de la ZAC : « *la procédure de ZAC comporte de nombreux avantages puisqu'elle permet la mise en œuvre de projets urbains sur des quartiers à structurer ou à créer et constitue en même temps un élément de **régulation du marché** [en gras dans le texte] s'agissant tant de l'offre de terrains à bâtir que du prix de la charge foncière* » (Braye, Repentin, 2005, p. 28).

Au final, des ZAC gérées en régie par une collectivité territoriale, aux ZAC concédées à un aménageur privé sur foncier privé et quasiment lancées sur une initiative privée (même si l'initiative juridique de la ZAC reste publique), il y a toute une diversité de situations, dans lesquelles la collectivité assume du contrôle total de l'incertitude à un contrôle partagé avec les aménageurs<sup>123</sup>. Toutefois, quelle que soit la situation, il apparaît que c'est l'autorité publique qui joue presque toujours le rôle principal de garant financier de l'opération. Dans la pratique, la ZAC reste une zone

---

<sup>122</sup> Nous abordons l'usage des PUP dans la seconde partie de ce chapitre.

<sup>123</sup> Pour consulter un document élaboré sous forme de guide méthodologique à destination des élus et des agents territoriaux pour choisir la filière d'aménagement la plus adaptée à la situation urbaine, voir p. 17 à 20 de : ORF, 2014, *La relance de l'urbanisme opérationnel : quelles pistes d'innovation ?*, Rapport de groupe de travail de l'ORF, 62 p., URL : [http://www.orf.asso.fr/uploads/attachements/orf\\_w\\_r\\_uo.pdf](http://www.orf.asso.fr/uploads/attachements/orf_w_r_uo.pdf)

d'exception, comme en témoigne l'utilisation du terme « diffus » par les agents du Grand Lyon et par bon nombre d'acteurs (aménageurs, promoteurs immobiliers) pour parler de l'ensemble des projets de promotion foncière et immobilière d'un territoire, à l'exception de ceux réalisés en ZAC. Les opérations d'aménagement réalisées en ZAC restent des espaces d'exception aussi bien en termes d'urbanisme opérationnel, de formes urbaines, de produits immobiliers réalisés et de modes de financement de l'aménagement. Ces préoccupations particulières se retrouvent lors de la vente des charges foncières aux promoteurs de logements. C'est pourquoi nous traitons maintenant, dans une partie distincte, du sujet des pratiques des promoteurs immobiliers et des bailleurs sociaux en ZAC. Nous reviendrons sur les autres formes d'encadrement des projets d'aménagement et leurs conséquences sur les dynamiques de promotion immobilière dans un second temps.

## **B. Modalités d'action en ZAC pour les promoteurs de logements**

Dans les opérations d'aménagement en ZAC, la mise sur le marché de la ressource foncière est particulière. Pour les promoteurs de logements, il ne s'agit pas de s'adresser à un propriétaire foncier quelconque (particulier ou entreprise), puisqu'il s'agit soit d'une collectivité locale (dans le cas d'un aménagement en régie), soit d'un aménageur maître d'ouvrage de l'opération. Les contraintes et les incertitudes à supporter dans la mobilisation de la ressource foncière sont donc différentes de celles étudiées en première partie de cette thèse, dans le chapitre 4. En effet, contrairement à ce qui se passe hors ZAC, la maximisation financière de la vente n'est pas forcément l'objectif premier de la collectivité et de l'aménageur concessionnaire. Nous allons voir que ce mode de mobilisation de la ressource foncière rebute certains promoteurs de logements, qui ne réalisent que très peu, voire aucune opération en ZAC, alors que d'autres s'accommodent du principe du concours et aimeraient que le Grand Lyon aille plus loin dans le principe d'échanges de qualité urbaine et architecturale contre des prix fonciers réduits.

### Volonté de construire en ZAC de la part des promoteurs de logements

Lors de nos entretiens, nous avons interrogé les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux sur le fait de savoir s'ils identifient des différences pour leur activité entre le fait d'intervenir en ZAC ou hors ZAC, ainsi que sur leurs préférences pour telle ou telle modalité de mobilisation de leur ressource foncière.

Pour les bailleurs sociaux, il s'agit du moyen le plus efficace pour acquérir du foncier à des prix maîtrisés qui correspond à leurs capacités à mobiliser leur ressource foncière :

On intervient que sur des terrains, on va faire simple, qui sont déjà maîtrisés, soit par un aménageur soit par la collectivité. Pourquoi ? Parce que les équilibres du logement social font que la charge foncière maximale admissible est entre 200 et 300 €/m<sup>2</sup>. Or, sur notre territoire d'intervention et sur Lyon en particulier la charge foncière s'envole entre 700 et 1000 euros du m<sup>2</sup> de SHON. Ca veut dire que c'est même pas la peine qu'on fasse de la prospection pour pouvoir sortir des opérations. (Bailleur social, entretien 6, 07/06/2012)

Il apparaît que l'avis des promoteurs immobiliers diverge sur les ZAC. Certains répondent à l'ensemble des consultations, d'autres sélectionnent plus ou moins. Certains disent apprécier ce mode opératoire, d'autres non :

[Les promoteurs immobiliers] ont peut-être une préférence pour le diffus parce que c'est plus simple. Euh... c'est plus simple... oui et non, en même temps vous avez des recours sur le permis de construire qui sont monstrueux donc eux... Ca dépend des opérateurs. Y'a vraiment des opérateurs qui sont des spécialistes des ZAC, parce qu'ils aiment bien, parce qu'ils se lâchent un peu sur l'architecture, voilà... D'autres qui travailleront uniquement dans le diffus... euh... et globalement le diffus est un peu plus facile à travailler, il y a certainement plus de liberté. Ils font les deux ! Un promoteur de toutes façons, national en tout cas, si il veut travailler il est obligé de travailler sur les deux. Bon Lyon... il est tranquille, vu le nombre de ZAC... (rires). (Expert / observateur, entretien 1, 17/10/2012)

Lors de nos entretiens, nous n'avons pas constaté de liens particuliers entre la taille du promoteur immobilier, son implantation locale ou nationale, son niveau de financiarisation (telle que nous l'avons défini dans le chapitre 2) et son degré de volonté de construire en ZAC. Ainsi, pour un promoteur régional lyonnais, parce que « *les schémas de concours sont archi-complicés* », il ne fait pas d'acquisition en ZAC (promoteur immobilier, entretien 1, 23/01/2012), alors que pour un autre, « *c'est une activité importante* » (promoteur immobilier, entretien 7, 17/02/2012). Les promoteurs immobiliers nationaux semblent plus nombreux à répondre aux consultations de ZAC, mais avec des résultats plus ou moins satisfaisants :

Nous faisons des concours. On n'est pas très heureux dans le résultat de ces concours jusqu'à présent... (Promoteur immobilier, entretien 8, 17/02/2012,)

On répond à toutes les ZAC. Aujourd'hui, pour nous, c'est le meilleur moyen d'avoir un foncier à un prix maîtrisé. (Promoteur immobilier, entretien 12, 21/03/2012)

### Des promoteurs qui partent tous avec les mêmes chances de victoire aux concours ?

Parmi les éléments que les promoteurs de logements ont tenus à mettre en avant lors de nos entretiens figure en bonne place l'importance d'être connu et reconnu par les élus et agents publics locaux. Les consultations d'opérateurs en ZAC, ainsi que les ventes de foncier public, bien qu'elles soient cadrées par les procédures de marché public, apparaissent pour les opérateurs comme un mode de faire particulier, qu'il faut connaître. Autrement dit, les modes de régulation des dynamiques d'aménagement et de promotion immobilière sont différentes en ZAC (et sur foncier public) et hors ZAC :

RM : Est-ce qu'il y a des types de promoteurs ?... Est-ce qu'il y a des promoteurs que vous ne voyez jamais sur des opérations publiques et qui ne sont vraiment qu'hors ZAC ?

Int : ... Euh... Grosso modo... Je dirais, les promoteurs, c'est un peu comme les entreprises, c'est à dire que les entreprises, il y en a qui répondent aux marchés publics et il y en a qui ne répondent jamais aux marchés publics, parce que c'est un monde qu'elles ne connaissent pas, c'est compliqué, il y a des conventions, il y a des façons de faire, etc. Donc euh... il y a des entreprises qui ne répondent jamais aux marchés publics.

Je pense qu'il y a des promoteurs qui ne répondent pas beaucoup, ou qui ne répondent jamais aux consultations de promoteurs qu'on lance sur les opérations de logement. Donc souvent on retrouve les mêmes.

RM : Il y a un pied à mettre dans le système quelque part ? C'est un fonctionnement un peu différent de celui de...

Int : Certainement, certainement... Et puis il faut faire un peu de lobbying, un peu de relationnel, un peu de... C'est un mode de fonctionnement qui est... Enfin, dans le privé c'est sans doute la même chose, mais les réseaux ne sont sans doute pas les mêmes, voilà. (Aménageur, entretien 1, 12/07/2013)

Comme nous l'avons déjà signalé, Rémy Dormois a montré dans sa thèse sur la planification urbaine à Rennes et Nantes, qu'il peut-être très difficile pour un nouvel acteur de s'insérer dans ces dynamiques. C'est (du moins, ça l'était au moment de l'étude de Dormois) particulièrement le cas à Rennes, où un groupe stable dans le temps d'une dizaine de promoteurs locaux (rennais ou bretons) intervient dans les ZAC rennaises (qui représentent jusqu'à 80% de la production de logements). Ces promoteurs sont rencontrés deux fois par an par l'adjoint à l'urbanisme au cours de réunions dites d'harmonisation de la programmation immobilière. Il y a donc « *structuration d'un partenariat avec les promoteurs* » qui, associé à une action foncière publique forte, apparaît comme un mode de régulation essentiel des dynamiques de promotion à Rennes (Dormois, 2004, p. 75).

Bien que les promoteurs immobiliers mettent en avant l'importance d'être reconnu par le Grand Lyon et par les communes pour avoir une chance de réaliser des opérations en ZAC et sur foncier public, une telle coalition, aussi fortement structurée qu'à Rennes, n'existe pas à Lyon :

RM : [La collectivité] joue le jeu aussi au niveau du choix du promoteur ? Vous parliez de visibilité, est-ce que ça veut dire qu'un promoteur national qui veut s'implanter à Lyon et qui arrive sans avoir rien fait jusque là en diffus, il a quasiment aucune chance d'être sélectionné ?

Int : Non, nous on est vraiment la preuve du contraire. Le premier dossier qu'on a gagné, [...] est sur la ZAC du Bon Lait. [...] Et là... et alors là, je pense qu'à l'époque il a surtout bénéficié de l'effet de nouveauté, c'est à dire qu'on était un opérateur complètement nouveau [...]. Donc la société, elle devait avoir, je sais pas, peut-être un an d'existence donc elle avait zéro référence en logements.

RM : Nationalement, pas seulement à Lyon ?

Int : Non il y avait des références de logements, mais qui étaient dans le nord, donc très loin d'ici et tout. Mais je pense qu'il y a eu la combinaison, nouveau promoteur et un cabinet d'architecte qui était complètement inconnu mais qui était plutôt tourné justement vers une architecture qui était très novatrice. Et ça, c'est clair que ça a été un argument. Et tous les confrères que j'ai, les derniers arrivés, que ça soit des gens comme [un autre promoteur immobilier] par exemple, qui est un des tous derniers arrivés, que ça soit... euh... [un promoteur immobilier], qui est là depuis 2 -3 ans maximum... euh... qui est-ce qu'on a encore comme gens qui sont arrivés depuis pas très longtemps ? [Un promoteur immobilier] qui est là depuis pas longtemps, enfin, en tout cas qui n'a pas beaucoup de références. Euh... toutes ces sociétés là, elles ont quand même toutes eu, à un moment donné, on leur a donné une chance de se positionner sur un concours. (Promoteur immobilier, entretien 14, 08/10/2012)

Même si le marché grand lyonnais des ZAC semble relativement ouvert, il reste important d'être reconnu comme un opérateur sérieux et compétent, qui s'intéresse réellement au marché du logement de l'agglomération :

Quand on répond à des concours, forcément on est... alors on n'est pas forcément retenu, même comme candidat, à pouvoir faire un projet, mais en tout cas ça permet d'être identifié comme un opérateur. Alors je dirais que ça a aucun intérêt pour le grand public, mais en termes de stratégie, c'est important parce que la collectivité sait qu'il y a un nouvel opérateur sur la ville, qu'il a des velléités de soucis architectural, de soucis de produit, de pas faire n'importe quoi, etc. (Promoteur immobilier, entretien 14, 08/10/2012)

RM : Intervenez-vous dans les ZAC ?

Int : On commence. Alors, on le fait plus par devoir que par nécessité. Dans les ZAC, on gagne jamais de pognon, c'est plus par visibilité. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

Cette visibilité est importante pour les projets « en diffus », qui relèvent des projets d'aménagement et de promotion immobilière d'initiative privée. Bien qu'en principe, la loi française indique que le règlement du PLU est juridiquement contraignant, donc que les relations avec la collectivité instructrice ne doivent pas jouer. Nous verrons dans la suite de ce travail que dans les faits, la collectivité utilise les règles de droit afin de se libérer des marges de manœuvre pour influencer sur le comportement des promoteurs. Pour ces derniers, ce mode de régulation des dynamiques de promotion constitue plutôt une contrainte (nous verrons dans le chapitre 8 comment les promoteurs gèrent cette incertitude). Être en bons termes avec la collectivité instructrice et avoir montré ses compétences dans les projets d'aménagement public est aussi une des manières de gagner du temps dans d'éventuelles négociations futures pour des projets hors ZAC et hors foncier public.

En revanche, lors de nos entretiens, les bailleurs sociaux n'ont exprimé ce même besoin d'être connu et reconnu en ZAC afin de limiter l'incertitude pour l'obtention du permis de construire pour d'autres opérations. Néanmoins, ils ont tenu à préciser qu'au sein des ZAC, alors même que la vente des charges foncières devrait être effectuée de façon équitable, certains bailleurs sociaux, principalement les offices publics, paraissent être les opérateurs récurrents. Les ESH (Entreprises sociales de l'habitat) semblent prendre cet élément comme une fatalité et l'évoquent avec le sourire, signifiant par là que l'activité d'une ESH se structure par conséquent différemment de celles d'un OPH, dont les contraintes pour mobiliser le foncier sont jugées comme faibles :

Dans les ZAC c'est plus compliqué. Dans les ZAC je pense qu'ils y en a qui sont plus privilégiés que d'autres. Y'en a qui sont plus prioritaires que d'autres. D'autres qui le sont moins on va dire... (rires). Par exemple, nous, Confluence on n'est pas présent. Sur le ZAC Bon Lait on a pu y être. Enfin, sur la ZAC Bon Lait on y est mais sur un foncier privé. Voilà... donc les ZAC ne sont pas... En théorie, sur les ZAC, l'équité devrait jouer.... mais après entre bailleurs sociaux on fait de la concurrence. (Bailleur social, ESH, entretien 1, 30/03/2012)

RM : Vous intervenez autant en ZAC qu'hors ZAC ?

Int : Oui, alors bon... Là dessus, je dirais qu'entre opérateurs on n'est pas traités, si je puis dire, de la même façon. C'est à dire que quand vous discutez euh... Y'a eu une discussion, c'était d'ailleurs très amusant... On était plusieurs autour de la table euh... plusieurs bailleurs sociaux autour de la table, et un représentant d'un opérateur office a dit,



en nous regardant autour de la table, y'avait des SA et des offices, ils nous a dit, bah nous on construit surtout en ZAC. Donc on était un certain nombre à rire, en disant, bah nous, pas tellement (rires). Donc là clairement...

RM : Donc il y a le choix de certains bailleurs par rapport...

Int : Là dessus, moi je ne veux surtout pas dire... je ne veux surtout pas pleurer et dire qu'il y en a qui sont mieux traités que d'autres. Mais alors là clairement, pour l'accès aux ZAC... euh... ça passe pas tout à fait de la même façon entre les organismes.

RM : Et là, c'est d'une commune à l'autre que ça change ? Vous savez que pour une ZAC à tel endroit, vous avez peut-être plus de chance parce que c'est dans telle commune par rapport à une autre ?

Int : Oui mais de toutes façons les ZAC elles sont surtout sur Lyon - Villeurbanne. Des ZAC, y'en a pas ailleurs hein. Donc non, c'est pas tellement dans ces termes là que ça se passe. La question c'est de savoir si dans la commune concernée, il y a un office public, enfin... y'a un opérateur rattaché à la collectivité ou pas. C'est plus ça le sujet. Mais c'est la vie hein (rires). (Bailleur social, ESH, entretien 3, 26/04/2012)

### Des opérations lourdes et aléatoires pour un promoteur ?

Les opérations d'aménagement en procédure de ZAC offre la possibilité à l'aménageur d'effectuer des consultations de promoteurs immobiliers et/ou de bailleurs sociaux. Ces derniers doivent donc répondre à une série d'exigences présentes dans un « cahier des charges de cession de terrain » (art. L.311-6 du Code de l'urbanisme). Le prix de vente du foncier et les conditions d'achat y sont des critères de sélection parmi d'autres. Ils concernent les autres ressources à mobiliser dans une opération de promotion immobilière :

- Ressource clientèle : introduction de logements vendus à des prix inférieurs aux prix de marché, que ce soit pour réaliser du logement social et/ou du logement abordable. A ce titre, la part des participations du Grand Lyon dans les ZAC pour soutenir la production de logements sociaux et de logements abordables a représenté 30 millions d'euros en 2012 ;
- Ressource construction : introduction de critères susceptibles de surenchérir les coûts de construction, comme la qualité architecturale et d'insertion urbaine des projets et/ou l'utilisation de matériaux et de techniques de construction innovantes et/ou écologiques.

RM : Quels sont les critères sur lesquels vous évaluez les promoteurs ? La qualité architecturale, le prix d'achat...

Int : Le prix d'achat, les conditions de démarrage de l'opération... euh... la nature des... la granulométrie des logements. Euh... qu'est ce qu'on a d'autre ? C'est le principal. Le mode de commercialisation aussi, la part de... la part de... alors souvent on l'impose, mais souvent c'est eux qui nous le disent, la part investisseurs et acquéreurs-occupants, la part de primo-accédants. Ces critères fluctuent un peu dans le temps. (Aménageur, entretien 1, 12/07/2013)

Lorsque le foncier vendu est public, qu'il soit en ZAC ou non, il s'agit d'un manque à gagner direct pour la collectivité. Lorsqu'il est vendu par un concessionnaire de ZAC, le manque à gagner n'est bien sûr pas pris en charge par l'aménageur, ce qui constituerait pour lui une perte financière. Il est pris en charge par la collectivité concédante, via des participations aux recettes du bilan d'aménagement (ce qui revient au versement de subventions publiques). Ces participations sont sensées être connues

dès la signature du contrat de concession. En cas de pertes financières, c'est donc le concessionnaire qui est supposé les couvrir car il est supposé avoir évalué au préalable ses capacités à piloter la dynamique d'aménagement. Dans les faits, nous avons vu que bien souvent, la collectivité publique continue de jouer un rôle assurantiel qui fait que nous nous retrouvons rarement dans une véritable logique d'aménagement d'initiative privée, même en cas de concession à un aménageur privé (voir la seconde partie de ce chapitre).

Du fait des multiples exigences de l'aménageur, que n'ont généralement pas les propriétaires fonciers « en diffus » (sauf exception et sauf si le foncier vendu est public), les promoteurs immobiliers comme les bailleurs sociaux partagent le sentiment que le montage d'une opération de promotion immobilière est plus complexe en ZAC que hors ZAC :

Si vous voulez les ZAC ça me prend beaucoup de temps, beaucoup d'argent, faut monter un projet etc., et j'ai un retour sur investissement qui est minable. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

C'est plus complexe en ZAC. Souvent le foncier [hors ZAC], c'est le prix et les conditions d'achat et de vente. Les ZAC, c'est plus complexe. C'est plus intéressant aussi d'ailleurs, parce qu'on nous propose des terrains à des prix plus maîtrisés, plus bas, mais on nous demande de produire des projets qui seront évalués sur des critères différents du prix seul du terrain : architecture, qualité environnementale, qualité intrinsèque des finitions du produit, etc, etc. (Promoteur immobilier, entretien 8, 17/02/2012)

Malgré la « lourdeur » de l'intervention en ZAC pour un promoteur immobilier, un de ces avantages majeurs est le fait qu'il y a beaucoup moins de recours sur les permis de construire :

Lorsqu'on est en ZAC, on est beaucoup beaucoup moins sujet à des recours sur des permis de construire que quand on est dans le diffus. Alors nous, quand on dit dans le diffus, c'est qu'on achète un terrain à un propriétaire sur une commune, et là y'a vraiment des très très gros risques de recours, et pas parce qu'on respecte pas le PLU, parce que personne s'amuse à ne pas respecter le PLU aujourd'hui, surtout à Lyon, mais simplement parce que, bah forcément, quand on est dans un quartier euh... où existait un bâtiment qui fait R+1, R+2 et qu'on vient faire du R+6 forcément on dérange un peu la quiétude des voisins. (Promoteur immobilier, entretien 14, 08/10/2012)

L'important ici n'est pas la procédure juridique de ZAC proprement dite, mais le fait que ces projets sont souvent créés pour remodeler largement l'existant, voire construire un quartier totalement nouveau. Ceci limite le nombre de riverains susceptibles de se plaindre contre ce qu'ils considèrent comme une détérioration importante de leur cadre de vie, donc de déposer des recours contre les permis de construire, qui sont susceptibles de largement retarder le projet (voir chapitre 8). Cette limitation de l'incertitude rassure aussi les banques, mais ne bouleverse pas pour autant profondément leur comportement envers les promoteurs immobiliers :

RM : Est-ce une approche différente lorsqu'on lui présente une opération montée en ZAC ?

Int : On est un peu plus confiant sur une ZAC, [...]. On sait que si on est sur une ZAC, c'est que la mairie ne posera pas trop de problèmes pour délivrer le permis et que y'a un élan qui va être créé pour cette zone, mais sans plus. (Banquier, entretien 2, 22/05/2012)

La relative certitude que la ZAC apporte sur la mobilisation du foncier est, pour un autre banquier, contrebalancée par le fait que les grosses ZAC entraînent la commercialisation d'une grande quantité de logements (pour rappel, presque 2000 logements dans la ZAC Confluence 1, environ 2500 à venir dans la ZAC des girondins). Cet élément n'est pas à exclure, mais n'a pas réellement posé problème dans les années 2000 et au début des années 2010 du fait de la relative facilité à mobiliser la ressource clientèle pour les promoteurs immobiliers. De plus, les « ZAC plantées » des années 1990 restent en mémoire des collectivités, des aménageurs comme des promoteurs de logements, qui sont donc relativement prudents dans le nombre de grands projets qu'ils lancent :

RM : Est ce que cela change votre approche s'il y a un promoteur qui vous dit, j'ai un projet en ZAC ?

Int : Non simplement en ZAC, ça veut dire que, quand vous êtes sur une zone d'aménagement concertée, avec des îlots qui sont cédés à des opérateurs... euh... c'est bien parce qu'effectivement il y a une maîtrise du coût des fonciers quoi, donc euh... le problème c'est que vous avez, toutes les opérations sont en même temps quoi, donc c'est aussi la problématique. [...]

RM : Donc faut que le marché ait les capacités d'absorber le...

Int : Voilà, tout à fait. Donc euh... c'est bien parce qu'on libère du foncier, parce que y'a un aménagement concerté, ça porte le nom, mais on met aussi beaucoup beaucoup de logements d'un coup sur le marché. (Banquier, entretien 4, 15/06/2012).

### Des promoteurs qui déplorent la vente des charges foncières à des prix élevés

Il apparaît qu'il y a aujourd'hui un relatif consensus chez les promoteurs immobiliers pour dire que le Grand Lyon fait peu d'efforts pour vendre les fonciers publics et les fonciers aménagés en ZAC à des prix inférieurs aussi « diffus ». Ceci sous entend que les promoteurs immobiliers n'ont pas d'autre choix que de construire un compte-à-rebours classique, dans lequel les coûts de construction sont minimisés et les prix de sortie des logements fixés au niveau le plus élevé possible. Cela a été dit publiquement par Alain Dinin, PDG du groupe Nexity : *« actuellement, les collectivités vendent les terrains au promoteur le plus offrant, afin de se dégager une trésorerie pour notamment financer les équipements publics des opérations, nous préférons que les collectivités choisissent l'opérateur par rapport au projet qu'il développe, et nous nous engagerons sur des prix maîtrisés »* (dans Localtis du 20 février 2014). C'est également ce qu'a déploré publiquement Grégory Gaume, directeur de l'agence Rhône du promoteur immobilier Promogim, à la conférence annuelle d'Adéquation en 2011. Selon lui, cette nécessité de mobiliser des moyens financiers importants pour l'achat du foncier se fait au détriment de la capacité des promoteurs immobiliers à construire des logements dans des gammes de prix abordables aux classes moyennes : *« On peut prendre des exemples récents à Villeurbanne, sur la ZAC Maisons- Neuves où, au premier tour, les promoteurs qui ont été retenus, je n'en fais pas partie, ont proposé plus de 750 €, voire 800 €/m<sup>2</sup> SHON, qui sont pour moi des prix fonciers complètement délirants pour Villeurbanne. Aujourd'hui, c'est devenu le premier critère de choix de l'aménageur : on est écarté au premier tour de consultation si on a l'honnêteté de répondre à des prix fonciers adaptés à l'accession, entre 400 et 500 €/m<sup>2</sup> de SHON. Pour ces secteurs-là, ce sont déjà des prix fonciers élevés. Aujourd'hui, ce sont des ZAC qui sortent, sur le papier en tous les cas, à*

*800 €/m<sup>2</sup> SHON ce qui veut dire à un prix de vente hors parking à 4 000 € ou 4 200 €/m<sup>2</sup> minimum. [...] Est-ce que les clients moyens qui peuvent acheter à 190 000 € un T4 pourront accéder à des T4 à 280 000 €, car c'est à ce prix-là qu'ils vont sortir à Maisons-Neuves ? Dans ces ZAC, les promoteurs qui veulent vraiment faire de l'accession à la propriété, et les ménages qui constituent leur clientèle, sont complètement écartés. » (Grégory Gaume, dans Adequation, 2011, p 28).*

Autrement dit, ces promoteurs immobiliers reprochent ici aux collectivités territoriales d'agir comme n'importe quel propriétaire foncier (voir chapitre 4). Comme nous l'avons vu, ceci a pour conséquence de laisser très peu de marges de manœuvres aux promoteurs immobiliers dans la mobilisation de leur ressource foncière. La concurrence y est donc très rude pour réussir à être celui qui fait l'offre financière la plus élevée. Nous avons retrouvé de tels discours lors de nos entretiens avec les promoteurs immobiliers :

Je vais vous dire... c'est au plus offrant. C'est une véritable vente aux enchères. [...] Et quand c'est une collectivité qui vend le terrain, elle a beau expliquer qu'on veut de la qualité, etc., etc., si le prix n'est pas affiché au départ et que chacun propose un prix, la collectivité va vendre au plus-offrant. (Promoteur immobilier, entretien 10, 24/02/2012)

Le foncier est trop cher. Confluence, faut m'expliquer hein ! Par exemple quand le Grand Lyon me dit, parce que j'avais coincé gentiment les instructeurs qui étaient venus à Champagne. Vous achetez le terrain trop cher. Bah ouais, mais vous, vous avez vendus combien à Confluence ? Oui oui, mais y'a eu des frais. Ben nous c'est pareil, y'a des frais ! [...] Faut être cohérent partout ! (Promoteur immobilier, entretien 9, 24/02/2012)

Aujourd'hui, de plus en plus, l'État a besoin d'argent, les collectivités ont besoin d'argent, donc rentrent aussi dans ce système de surenchère. Et aujourd'hui pour... euh... pour vous donner des exemples, on a concouru sur la ZAC du Bon Lait, on a voulu faire une belle image, on a voulu faire du développement durable. A la sortie on nous a dit que notre prix d'achat du terrain était ridiculement bas. Puisque même si on avait les plus beaux dossiers, on avait des concurrents qui proposaient 20% de plus, si ce n'est plus, au prix du foncier. Ce qui est énorme. Donc voilà... Donc sauf sur certains projets qui sont bien identifiés, qui sont des vrais projets d'image comme Lyon Confluence, où là il y a une réelle volonté d'aller dans le qualitatif architectural. Après quand on tombe dans des... sur des zones qui sont plus ou moins classiques, plus discrètes on va dire, on n'est pas dans cet effet d'image et on est dans une vente de terrain, qu'il soit appartenant à une collectivité ou à un privé, on est de toutes façons dans un système de surenchère. (Promoteur immobilier, entretien 12, 21/03/2012)

C'est à travers des structures types EPF (Etablissement public foncier) et surtout avec les ZAC que la collectivité, à partir du moment où elle investit suffisamment... euh... un volume suffisant, elle peut apporter un certain nombre de régulations sur les prix du foncier. Sauf que en ZAC les prix du foncier sont les mêmes qu'en diffus. (Expert / observateur, entretien 1, 17/10/2012)

Cette attitude du Grand Lyon est confirmée par des employés municipaux que nous avons rencontrés et qui trouvent que les critères exigés par le Grand Lyon en matière de logement sur les ventes de foncier public sont globalement moins exigeants que ceux de la commune de Lyon :

Le Grand Lyon en lui-même, quand il raisonne non pas en termes de politiques urbaines ou de politiques du logement, mais en termes patrimonial, le Grand Lyon est très euh... très sourcilieux sur le fait d'éviter le dérapage entre la valeur d'un bien et la valeur de vente. Donc le Grand Lyon a défini des... euh... des pourcentages limités de réductions pour des opérations de logement social, mais assez limités... plus limités que la Ville [de Lyon]. (Agent public territorial, commune, entretien 2, 25/03/2013)

Cet élément peut d'ailleurs gêner les communes pour mettre en œuvre les politiques municipales qu'elles désirent :

Donc le Grand Lyon aujourd'hui, on a beaucoup de difficultés à travailler avec lui, parce qu'en fait on se rend bien compte que plus... que les opérations publiques sont mangeuses de finances hein, tout simplement, et qu'aujourd'hui le Grand Lyon ne veut plus venir sur ces... sur ce créneau, sur les opérations publiques. Il sera bien obligé de toujours en faire, mais il cherche vraiment l'équilibre le plus possible.

Et on ne peut pas non plus vendre des fonciers... enfin, vendre des fonciers à perte et vendre à des prix de sortie de folie. Donc on est à la croisée des chemins, où on se rend bien compte qu'il y a des problématiques de compétences qui bloquent, y'a des problématiques d'emprises, voilà. (Agent public territorial, commune, entretien 7, 24/04/2013)

Dès lors, se pose, à la fois de la part du Grand Lyon, des communes et des promoteurs de logements, la question de la création d'un Etablissement public foncier local (EPFL) qui permettrait de réaliser des réserves foncières publiques à court, moyen et long termes (ce que fait déjà le Grand Lyon en régie), ainsi que de percevoir une taxe supplémentaire spécifiquement dédiée à cette activité, la Taxe spéciale d'équipement (TSE). Plusieurs acteurs rencontrés se demandent pourquoi le Grand Lyon ne se lance pas dans une action foncière publique plus forte, qui permettrait selon eux de faciliter le lancement de projets d'aménagements complexes ou hors marché ainsi que d'augmenter la quantité de foncier vendu avec décotes financières en échange d'exigences sociales et/ou environnementales. Nous revenons spécifiquement sur cette question de l'action foncière publique dans la dernière partie de ce chapitre.

Au final le Grand Lyon, comme le fait l'Etat lorsqu'il vend ses biens via France Domaine, cherche généralement à maximiser le rendement de ses ventes. Ceci donne l'impression aux promoteurs immobiliers d'être presque face à un propriétaire foncier privé « classique », qui ne fait attention qu'aux enchères des acheteurs potentiels puis choisit l'offre la plus élevée. Pour faire cette offre foncière la plus élevée, les promoteurs immobiliers se disent donc contraints de fixer les prix de sortie des logements à des prix qu'ils jugent parfois excessifs, comme ce fut le cas dans la ZAC Confluence 1.

Toutefois, un tel positionnement de la part des promoteurs relève certainement en partie de l'incompréhension du positionnement de la collectivité, mais aussi du lobbying afin de pousser la

collectivité a agir plus énergiquement en matière d'action foncière et d'aménagements publics pour augmenter le nombre de logements vendus à des prix inférieurs aux prix de marché. Les promoteurs immobiliers sont friands de tels programmes, à la fois parce qu'ils facilitent la mobilisation de leur ressource clientèle et également, pour certains, car cela leur permet de se concentrer sur ce qu'ils définissent comme le cœur de leur métier, à savoir la construction des logements pour des ménages.

Néanmoins, il ne faut pas oublier que dans les grands projets d'aménagement, si le Grand Lyon ne vend pas forcément les charges foncières à des prix inférieurs aux prix de marché dans les ZAC (ou ne verse pas de subventions suffisantes à l'aménageur pour qu'il agisse ainsi) c'est, d'une part, car la période actuelle est marquée par une pression importante sur les collectivités locales et sur l'Etat pour limiter les dépenses publiques, d'autre part parce que la limitation du prix de sortie des logements n'est pas le seul objectif de la collectivité. Les critères qui font que les logements sont revendus à des prix élevés peuvent être nombreux : qualité architecturale, dépollution des sols, traitement de l'espace public, intégration d'espaces verts et d'équipements publics, etc. C'est notamment ce qu'il s'est passé dans le projet Confluence :

[Le Grand Lyon] a du dépolluer quand même. N'oubliez pas que sur cette ZAC [Confluence], c'était un site extrêmement pollué, il y a eu des usines à gaz, des machins comme ça, donc ce sont des frais de ZAC. Après, reste à savoir si les frais de ZAC sont optimisés, et là je ne me prononcerai pas. [...]

Il y avait plusieurs critères qui ont fait vendre très chers. C'est à dire que l'architecture était recherchée hein.

RM : Oui. Et puis on a fait venir des grands architectes internationaux, des grandes signatures...

Int : Voilà. Donc au lieu de payer 3,5 % le contrat d'assurance, vous payez 6 %, donc ça... Ensuite il y a le coût des matériaux. Quand vous faites une façade en cuivre, bosselée, en acier inoxydable, plutôt qu'un béton avec un enduit, ah bah oui ça coûte très cher. [...] La présence de la darse, de la Saône, pour creuser des parkings en sous-sol, c'était monstrueux (rires). (Promoteur immobilier, entretien 15, 23/07/2013)

Les promoteurs immobiliers s'adaptent donc aux exigences des collectivités locales et des aménageurs. Globalement, ils déplorent les choix qui sont faits. Selon eux, ils favorisent trop la qualité architecturale et/ou la qualité environnementale (que cette qualité soit réelle ou qu'elle constitue une stratégie pour valoriser l'image de la collectivité) au détriment des objectifs de production de logements neufs en quantité et à des prix abordables pour les ménages de « classes moyennes ». C'est ce que Lionel Cayre (Bouygues Immobilier), lors de la conférence annuelle d'Adéquation en 2011, a nommé la « *dictature de l'image* » (Adéquation, 2012, p 29). Puisque les promoteurs immobiliers sont des producteurs de logements, qui ont envie d'en vendre un maximum, et qui sont globalement persuadés qu'en augmentant l'offre les prix immobiliers finiront par baisser, ils font globalement pression pour que l'objectif politique numéro un soit la production d'un maximum de logements à un prix maîtrisé.

Entre production de logements abordables, production de logements sociaux, mixité fonctionnelle, haute qualité environnementale du bâti, intégration d'espaces « naturels » et paysagés, qualité architecturale du bâti, etc., le choix est très politique pour les collectivités. A cela s'ajoute le fait

qu'aujourd'hui beaucoup de projets d'aménagement public se situent en renouvellement urbain. Ceci engendre souvent des coûts supplémentaires de démolition de bâtis anciens et de dépollution des sols. Tous ces éléments renchérissent les ressources financières à mobiliser pour rendre de nouveau physiquement constructibles les terrains. Pour la collectivité, le choix est politique entre le fait de faire reposer ces coûts :

- sur les promoteurs de logements, donc *in fine* sur leurs clients. Ils s'adressent alors aux clients en capacité d'acheter les logements le plus cher possible. La structuration globale des dynamiques de promotion est alors la même que ce qui se déroule « dans le diffus », comme étudiées en première partie de ce travail ;
- sur le budget de la collectivité, donc sur le contribuable, par le biais de participations à ces surcoûts ;
- sur le propriétaire foncier initial, ce qui est possible en achetant le foncier à un prix inférieur au prix de marché. Cette pratique est toutefois compliquée. D'une part, elle est globalement mal perçue par les propriétaires fonciers et les français en général et d'autre part France Domaine applique désormais également la méthode du compte-à-rebours pour évaluer les prix des terrains.

Pour leur part, les promoteurs immobiliers sont demandeurs d'une action foncière publique forte, qui permettrait de multiplier les concours avec des cahiers des charges de cession de terrain plus précis qu'ils ne le sont actuellement, qui stipuleraient systématiquement des prix de sortie des logements et/ou des cibles de clientèle souhaitée. Autrement dit, ils demandent le plus de précision possible dans les règles qui cadrent les échanges entre acteurs, ce qui permet de limiter les zones d'incertitude à maîtriser : « *si demain dans un appel d'offres on nous dit, vous devez vendre à ce prix plafond et faire à 90 % de l'accession à la propriété, on saura faire une proposition concurrentielle, pour peu que les prescriptions aient été définies en amont de manière concertée. Si l'appel d'offres est trop ouvert, nous sommes trop nombreux, nous irons trop haut dans les prix et nous ne saurons pas cibler la clientèle souhaitée* » (Gaume, cité par Adéquation, 2012, p 29). Autrement dit, moins la collectivité laisse de marges de manœuvre aux promoteurs de logement, plus ils ont de certitudes sur l'opération à réaliser, moins ils ont la possibilité d'engager une course à l'enchère la plus élevée. C'est pourquoi les promoteurs souhaitent limiter au maximum le pouvoir discrétionnaire des collectivités, afin de ne pas retomber dans ce qui fut nommé dans les années 1960 « d'urbanisme à l'escopette », où « *les maîtres d'ouvrage publics, c'est-à-dire l'Etat et les communes, avaient toute latitude pour fixer l'objet des participations des promoteurs* » (Cossardeaux, 1999). Nous verrons dans le chapitre 8 que les promoteurs de logements continuent aujourd'hui d'avoir le même type de revendications concernant le mode de rédaction du droit des sols par le Grand Lyon, afin que les prescriptions de la collectivité soient définies le plus en amont et le plus précisément possible.

## ***6.2. Le contrôle et le financement de l'aménagement par le partenariat et la fiscalité***

Nous avons précisé en ouverture de ce chapitre que nous classons la forme que prennent les dynamiques d'aménagement de trois manières. La première consistait à l'aménagement d'initiative publique, dans laquelle le contrôle des incertitudes lié à la mobilisation des différentes ressources est portée majoritairement, voire totalement, par l'autorité publique. Dans cette partie, nous nous intéressons aux aménagements d'initiative privée, dans lesquels l'incertitude est portée par les sociétés de promotion et d'aménagement. Nous séparons ces aménagements en deux catégories. Tout d'abord, ceux où l'opération est assez importante pour que l'opérateur revende tout ou partie des charges foncières. Ensuite, ceux où des petits travaux d'aménagement sont nécessaires pour viabiliser le terrain et transformer le foncier initial en produit immobilier fini.

### **A. Les opérations d'aménagement d'initiative privée**

#### Les grands projets d'aménagement d'initiative privée

Nous ne parlons pas ici « d'aménagement privé » car ce terme est parfois source d'incompréhensions, y compris entre chercheurs et entre professionnels du secteur. Il désigne parfois l'initiative d'enclencher la dynamique d'aménagement, parfois le caractère privé de l'aménageur. Pour notre part, nous définissons ce second mode de régulation des dynamiques d'aménagement par le fait que ce soit un promoteur / aménageur qui décide de lancer l'opération, sur des terrains lui appartenant et non une collectivité locale. C'est donc l'aménageur qui porte l'incertitude liée à la fois à la mobilisation de la ressource foncière (l'achat et le portage du foncier) et de la ressource clientèle (la revente des charges foncières à des promoteurs de logements ou d'autres produits immobiliers). L'opérateur ne bénéficiant d'aucun monopole dans l'achat du foncier, c'est donc la logique du « compte-à-rebours » qui s'applique. Le fait que l'initiative de l'opération provienne directement de la société d'aménagement la contraint à assurer une certaine rentabilité, sous peine de devoir renflouer le capital de la société. Or, nous avons vu dans le chapitre 4 que, pour des raisons de portage du foncier et de temporalité des opérations, l'estimation de la rentabilité des opérations d'aménagement est beaucoup plus incertaine que celle des opérations de promotion immobilière. Elle les oblige à faire de la réserve foncière, définit comme le fait d'acheter de manière définitive le foncier avant d'être assuré du niveau de constructibilité juridique des terrains. Les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux ne souhaitent donc généralement pas faire d'aménagement. C'est pourquoi ces projets sont rares ou que les opérateurs privés attendent généralement une impulsion forte de la part des collectivités publiques impliquées. Ce fut le cas par exemple pour l'opération Carré de Soie où de nombreux investissements publics ont été effectués (métro, tram – train vers l'aéroport, réalisation d'un pôle de commerces et de loisirs), dont certains en procédure de ZAC. Ce financement de grands équipements s'apparente alors à une politique foncière indirecte.



Dans les opérations d'initiative privée, le capital de la société d'aménagement peut être public<sup>124</sup>, parapublic ou privé. Nous avons vu que quelques bailleurs sociaux agissent ponctuellement de la sorte. C'est aussi le cas des gros aménageurs tels que la SERL ou l'OPAC de Rhône (également bailleur social) :

RM : [Est-ce que] vous lancez aussi parfois vos propres opérations d'aménagement, où vous êtes vraiment maître d'ouvrage de A à Z, sans que ce soit lancé par une initiative publique ?

Int : C'est assez rare... euh... Il nous est arrivé effectivement de faire des réponses, ponctuellement. On doit pas en avoir beaucoup...

En fait, ça demande de se positionner sur un foncier... euh... Il faut qu'il y ait une logique d'aménagement, c'est à dire qu'il faut que le foncier soit suffisamment important pour qu'on soit pas dans une logique de promoteur, de promotion. Donc il faut... il faut trouver l'opportunité de trouver un tel foncier. On n'a pas de recherche active dans... sur... dans ce domaine. (Aménageur, entretien 1, 12/07/2013)

C'est une des chances qu'on peut avoir quand on est aménageur, c'est qu'on peut éventuellement se positionner sur des grands fonciers. Et ensuite nous, si on a un grand foncier qui est mis à disposition, un ancien tènement industriel, des trucs comme ça, ben derrière, on sait l'aménager... euh... on sait le préparer, on sait le dépolluer, on sait le démolir... euh... on sait organiser la vente de SHON à des promoteurs privés. On sait faire tout ça. [...] On a quelques opérations d'aménagement privé qui sont en cours, on va faire un petit résultat.

RM : Vous connaissez la part de ce que vous construisez sur les opérations où vous avez été aménageur ?

Int : Alors, l'objectif, quand on est aménageur, bien sûr ça nous permet de faire un petit peu de logements, mais ce n'est pas l'objectif premier. Disons que les opérations d'aménagement, disons, sur les dix dernières années, on a du faire en gros 15% du logement sur ces opérations d'aménagement. Donc vous voyez, c'est pas euh... (Bailleur social, OPH, entretien 2, 17/04/2012)

Ainsi, les aménageurs, les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux peuvent initier certaines opérations d'aménagement de leur propre initiative, en portant aussi bien les incertitudes liées à la mobilisation de la ressource foncière et de la ressource clientèle. Mais ces opérations sont rares et sont rapidement réalisées (Bousquet, 2010, p 32). Les aménageurs préfèrent se concentrer sur les opérations d'aménagement d'initiative publique (qui assure un investissement important de la collectivité pour éviter d'avoir des « ZAC plantées »), ou, si l'opération n'est pas une ZAC, là où la collectivité publique porte le risque principal, c'est-à-dire la maîtrise foncière.

Ce second type d'aménagement, d'initiative privée, est le plus souvent associé aux procédures juridiques du permis d'aménager, celui-ci permet à la fois d'aménager les terrains et les diviser en lots (ce qui permet de les vendre ou d'y déposer des demandes de permis de construire) et, dans une moindre mesure, selon la complexité des aménagements et des divisions à effectuer, à la procédure

---

<sup>124</sup> Bien sûr, en cas de pertes financières dans l'opération d'aménagement, si l'aménageur est une entreprise publique, c'est le contribuable qui paie les pertes éventuelles. Toutefois, la logique est différente de l'aménagement d'initiative publique, puisque c'est bien l'aménageur qui dans ce cas a mal évalué la faisabilité de l'opération d'aménagement, non pas la collectivité.

du permis de construire valant division<sup>125</sup>. Bien souvent, les collectivités ont également identifié le potentiel de mutabilité de ces terrains. Ainsi, l'aménagement d'initiative privée n'empêche pas un fort cadrage public. Nous avons notamment déjà vu précédemment dans ce chapitre que l'aménageur et la collectivité peuvent se mettre d'accord pour lancer une procédure de ZAC, élément qui brouille les limites de la catégorisation entre aménagements d'initiatives publiques et privées. Pour contrôler ces aménagements d'initiative privée, la collectivité peut aussi décider d'affiner le Plan local d'urbanisme, en adjoignant des plans masses, des gabarits, des orientations d'aménagement plus ou moins précises, afin de contrôler la forme urbaine créée. Elle peut aussi utiliser des outils de financement de l'aménagement, par exemple en majorant la Taxe d'aménagement ou en poussant à la mise en place d'un Projet urbain partenarial (PUP). Ce dispositif existe depuis 2009 et permet de fixer les contributions à la fois des promoteurs et de la collectivité à la construction des équipements publics nécessaires au projet. Comme son nom l'indique, le PUP met l'accent sur le partenariat entre les différents contributeurs du programme d'aménagement, soit d'un côté, les propriétaires fonciers et les potentiels aménageurs, et de l'autre, les collectivités locales chargées de la réalisation des équipements publics et des VRD nécessaires à la viabilisation et à l'insertion urbaine du terrain. Nous revenons dans la suite de ce chapitre, sur ce nouveau dispositif qui contribue à remodeler les modes de régulation des dynamiques d'aménagement et, par répercussion, de promotion immobilière.

Lorsqu'une collectivité constate que des opérateurs s'intéressent à un espace, qu'il y a un « frémissement » sur les marchés, un autre mode de régulation consiste à délibérément rester flou sur ses intentions afin de garder des marges de négociation. Le discours implicite tenu aux potentiels aménageurs est alors le suivant : *« si vous êtes d'accord pour construire telles catégories de logements, pour contribuer à tels équipements publics et pour réaliser tel urbanisme, alors nous modifierons le droit des sols et nous intercéderons auprès des propriétaires afin qu'ils vous vendent les terrains à un prix raisonnable qui vous permettra de satisfaire nos exigences »* (Vilmin, Llorente, p. 55). C'est ce que font la Communauté urbaine et le Ville de Bordeaux pour l'opération de Bassins à Flot, où aucune procédure juridique globale d'aménagement n'a été mise en place, et où le financement des équipements publics est réalisé par l'utilisation d'un Programme d'aménagement d'ensemble (PAE)<sup>126</sup>. Ainsi, *« le PLU pour le secteur des Bassins à Flot (zonage UCe) est moins détaillé que pour les secteurs urbains ordinaires de l'agglomération. Cet allègement est compensé par une instruction renforcée avec l'Atelier des Bassins »* (ORF, 2014, p. 35). Nous verrons dans le

---

<sup>125</sup> Signalons qu'outre la ZAC et le permis d'aménager dont nous avons déjà parlé, il existe une troisième procédure juridique d'aménagement, l'Association foncière urbaine (AFU). Elle associe les différents propriétaires de terrain dans le but de réaliser un aménagement commun. Cette procédure est définie à l'article L.322-1 et suivant du Code de l'urbanisme.

<sup>126</sup> Les Programmes d'aménagement d'ensemble ont été conçus par la loi d'aménagement du 18 juillet 1985. Le PAE est d'initiative publique. Il présente à l'avance les équipements publics dont la réalisation est à la charge du ou des promoteurs. Le PAE était à mi-chemin entre l'aménagement négocié et le prélèvement d'une taxe forfaitaire (il se substituait à la Taxe locale d'équipement). Il n'est plus possible de créer de nouveaux PAE depuis le 1<sup>er</sup> mars 2012. Le PUP est parfois présenté comme son successeur. Ils sont pourtant différents puisque le PUP est un dispositif contractuel, d'initiative privée.

chapitre 8 que le Grand Lyon utilise également une telle méthode pour réguler les opérations de promotion immobilière en dehors de toute procédure d'aménagement.

Enfin, attirer des acquéreurs potentiels de logements pour créer une dynamique d'aménagement d'initiative privée peut également être une stratégie délibérée de la collectivité. Comme nous l'avons évoqué en chapitre 4, le Grand Lyon l'a fait dans le secteur du Carré de soie, où les importants travaux d'équipements (de transport, commerciaux, de loisirs) et les nombreuses études urbaines ont permis de valoriser ce territoire, puis d'attirer des promoteurs fonciers et immobiliers. Deux secteurs sont encadrés par des procédures de ZAC, tandis que d'autres sont laissées au jeu du développement en diffus. La participation aux équipements publics s'effectue alors sous le régime de la taxe d'aménagement, sauf dans un périmètre dans lequel le Grand Lyon a mis en place un PAE (il s'agit de l'opération de Bouwfound Marignan évoquée dans le chapitre 4). Comme à Carré de Soie (avec des pressions immobilières et des enjeux différents), le Grand Lyon poursuit également cette stratégie dans les quartiers de Gerland et de la Part-Dieu, où ont été créées des « missions » ayant pour objectif « *d'assurer un rôle d'impulsion, de coordination, de traitement des interfaces dans la conception des projets* » (page internet de la mission Gerland, consultée le 9 juillet 2014)<sup>127</sup>.

Signalons aussi que l'aménagement d'initiative privée est largement répandu en extension urbaine, donc plutôt en périphérie des agglomérations et qu'il est l'œuvre « d'aménageurs lotisseurs ». Ces derniers font souvent du lotissement au sens strict du terme, c'est-à-dire qu'ils achètent des parcelles de foncier, les découpent, les équiper puis revendent des lots à bâtir. Les incertitudes à supporter liées à ce mode d'aménagement peuvent être supportées par un opérateur privé car il nécessite la réalisation de relativement peu d'équipements. Les acheteurs étant essentiellement des particuliers qui y implantent des maisons individuelles et non des promoteurs qui construisent des immeubles collectifs, il y a besoin de moins de stationnement collectifs (aériens ou souterrains) et d'espaces publics (notamment d'espaces verts). Il arrive que l'aménageur fasse également de la promotion immobilière sur tout ou partie de l'espace aménagé, en habitat individuel (groupés ou non) ou en petit collectif. Les « aménageurs-lotisseurs » sont représentés nationalement et régionalement par un organisme, le Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs (SNAL). L'échelle et la temporalité d'intervention de ces aménageurs est bien plus courte que celle des aménageurs de grands projets tels la SERL, l'OPAC du Rhône ou Nexity Villes et Projets.

Nous avons retrouvé ces deux approches de l'aménagement d'initiative privée dans les réponses apportées à la question de savoir si, pour les promoteurs, l'aménagement et la promotion immobilière sont deux activités semblables ou non :

L'aménagement est un autre métier. L'aménagement c'est, au fond, la capacité de pouvoir maîtriser des fonciers sur plusieurs années, aux fins de développer des opérations d'aménagement montées avec des systèmes juridiques, ou

---

<sup>127</sup> La mission Part-Dieu s'est transformée en Société publique locale (SPL) en septembre 2014. Le Grand Lyon a donc décidé de se doter d'un outil plus puissant qu'une « simple » mission pour contrôler les dynamiques d'aménagement.

de ZAC, ou de lotissement, ou de permis d'aménager... euh...qui permettent de développer des emprises foncières propres à être construites, sur finalement un développement pluriannuel. (Promoteur immobilier, entretien 5, 10/02/2012)

[L'aménagement] est un métier à part. C'est un métier qui a plus une connotation d'urbanisme, qui a aussi un côté très réducteur, qui est... euh... l'aménageur-lotisseur, quand on est vraiment un saucissonneur de parcelles pour faire des assiettes foncières pour des maisons individuelles. (Promoteur immobilier, entretien 4, 04/02/2012)

Ainsi, bien que les deux types d'aménagement correspondent à la définition de l'acte d'aménager (processus d'achat, d'organisation (de remembrement) et d'équipement de l'espace) et que tous ces acteurs revendent des charges foncières, il existe une différence importante au sein même de la profession d'aménageur. D'un côté, l'aménagement désigne des opérations sur des terrains souvent en renouvellement urbain, sur des fonciers complexes car déjà bâtis, parfois encore occupés, parfois pollués, etc. Les aménageurs et promoteurs immobiliers lancent très peu de ces opérations, ou bien ne le font qu'après s'être assuré que la collectivité est déterminée à porter ou à accompagner le projet. De l'autre, il désigne ce que le promoteur immobilier cité dans l'extrait ci-dessus nomme du « saucissonnage de parcelles », portant le plus souvent sur des terrains en extension urbaine où les aménageurs revendent souvent les charges foncières à des particuliers qui y construisent ensuite une maison individuelle. Ce mode de faire de l'aménagement est tellement répandu et associé à l'image des quartiers pavillonnaires en France que le terme « lotissement », dans le langage courant, désigne d'avantage l'ensemble d'habitations construites sur les parcelles aménagées que l'acte de lotir en lui-même.

### Aménager sans vendre les charges foncières

La troisième forme que prennent les dynamiques d'aménagement s'applique dans les opérations d'aménagement dont la revente de charges foncières n'est pas un objectif. Le promoteur s'occupe alors de l'ensemble du processus de promotion, aménagement et promotion immobilière inclus. Autrement dit, l'aménageur est également le promoteur immobilier de l'opération. Il s'agit donc généralement, en France, d'opérations de petite ampleur. Là encore, la frontière entre ce type d'aménagement et le précédent peut-être ténue car généralement, si un aménageur possédant une filiale de promotion immobilière réalise dans un gros aménagement, il revend certes les charges foncières, mais espère aussi pouvoir en faire profiter ses propres filières de promotion immobilière. Nous nous rapprochons alors du modèle britannique, dans lequel « *les processus de composition de l'assiette foncière, de l'aménagement, de la construction et de la commercialisation de logements sont le plus souvent réalisés par un seul et même acteur : le housing developer* » (Maitrallet, Verhage, Lecompte, 2012, p. 41). C'est également le cas en France, où « *les opérateurs privés qui font de l'aménagement [...] le font principalement pour alimenter les sociétés de promotion de leur groupe en supports fonciers et ainsi leur éviter la concurrence sauvage qui sévit sur les terrains constructibles en diffus, objets de surenchères auprès des propriétaires* » (ORF, 2014, p. 9). A cela s'ajoute le fait que « *dans les groupe de BTP, les filiales de promotion ont à leur tour pour finalité de faire travailler les*

*entreprises de construction du groupe* ». Dans ces opérations il y a bien revente de charges foncières mais « *la marge nette apparaîtra davantage en aval dans les comptes des promoteurs et des entreprises de travaux qu'en amont dans le bilan d'aménagement* » (ORF, 2014, p. 9). Signalons toutefois qu'en France, de telles pratiques existent également en ZAC, bien que l'initiative publique engendre normalement une obligation juridique de mise en concurrence à toutes les étapes du processus de promotion. Ainsi, lorsque le concessionnaire de la ZAC est également promoteur immobilier, la loi l'oblige à rendre public les ventes de charges foncières. Bien sûr, rien n'empêche par exemple Bouygues aménagement de désigner Bouygues immobilier en tant que promoteur immobilier si ce dernier fait la meilleure offre mais tous les autres promoteurs immobiliers doivent pouvoir postuler à l'achat des charges foncières et le choix de Bouygues immobiliers doit être justifié. Il en est de même pour la passation des marchés de travaux où les aménageurs comme Bouygues ou Eiffage n'ont juridiquement pas le droit, en ZAC, de désigner leurs filiales comme maîtres d'œuvre sans les avoir mises en concurrence. De telles préoccupations n'existent pas dans des aménagements d'initiative privée, en dehors de toute procédure de ZAC.

En France, lorsque l'aménagement et la promotion immobilière sont réalisés par un seul et même acteur, il s'agit quasi systématiquement de petites opérations pour lesquelles il est nécessaire de réaliser, par exemple, quelques démolitions, une faible dépollution des sols, des raccordements aux réseaux, des voiries internes ou un regroupement de quelques parcelles. Ces travaux d'aménagement sont souvent pris en charge par les promoteurs immobiliers eux-mêmes, d'où le fait qu'ils ne sont parfois pas définis par les acteurs (agents publics comme promoteurs de logements) comme de l'aménagement, mais comme un des éléments à prendre en compte dans une opération de promotion immobilière. La logique financière y est guidée par le calcul par compte-à-rebours et les charges foncières ne sont quasiment jamais revendues à d'autres opérateurs immobiliers (sauf parfois à des bailleurs sociaux afin de rentrer dans les quotas imposés par les SMS<sup>128</sup>). Il s'agit alors d'un développement immobilier sur des terrains isolés, qui relèvent du permis de construire. La dynamique d'aménagement est alors encadrée par la puissance publique par les documents d'urbanisme.

Notons également qu'un nombre important de ce type d'opérations, réalisées sans aucune procédure d'aménagement, l'est par des particuliers, en extension urbaine (sur des espaces qui ne sont pas encore urbanisés), le plus souvent pour construire une maison individuelle. Ce développement est généralement désigné sous le terme « d'individuel pur » ou également sous celui de « diffus » (qui n'a donc pas la même sans que le « diffus » qui désigne toutes les opérations d'aménagement et de promotion de logements hors ZAC). Dans le Grand Lyon, la construction de logements de la sorte est très faible. Les quelques extensions urbaines (elles-mêmes rares) sont au moins encadrées par une procédure de permis d'aménager. Il s'agit toutefois du mode principal d'aménagement et de promotion de logements dès que l'on s'éloigne des centres urbains. C'est en effet le moyen le plus économique

---

<sup>128</sup> Les SMS n'obligent pas les opérateurs à revendre les logements en VEFA à des bailleurs sociaux. La part de logements sociaux peut-être réalisées par une maîtrise d'ouvrage du bailleur social après rachat d'une partie du foncier au promoteur de l'opération.

d'accéder à la propriété mais aussi celui le plus consommateur d'espace. C'est pourquoi ce mode d'aménagement de l'espace est parfois présenté comme la cause principale de l'étalement urbain. Il s'agit d'un raccourci qui provient en partie de la polysémie du terme « diffus ». Les opérations immobilières en dehors de toute procédure d'aménagement, lorsqu'elles sont réalisées dans des marchés immobiliers tendus et avec un droit des sols qui ouvre des droits à bâtir importants, peuvent très bien créer une ville plus dense que les développements encadrés par une procédure d'aménagement.

Pour les collectivités, les développements traités hors de toute procédure d'aménagement sont les plus difficilement maîtrisables. Ce mode d'aménagement limite fortement la possibilité de faire de la péréquation pour financer les équipements et réseaux publics rendus nécessaires par l'arrivée de nouveaux habitants. Pour cette raison la collectivité prélève alors une taxe d'aménagement, qu'elle peut au besoin minorer ou majorer. La collectivité y dispose aussi d'autres outils fonciers, en particulier le droit des sols, pour agir non seulement sur la qualité urbaine et architecturale des projets mais aussi sur la prise en charge financière de cette qualité par les propriétaires fonciers initiaux plutôt que par la collectivité ou par les acquéreurs. Ces pratiques sont l'objet de notre chapitre 8. Nous revenons avant cela sur les formes principales (la taxe d'aménagement) ou émergentes (le projet urbain partenarial) de participation des aménageurs et des promoteurs de logements à la prise en charge des coûts liés aux dynamiques d'aménagement. Il s'agit de modes de régulation des dynamiques de promotion dans lesquels l'aménagement et la promotion immobilière ne forment qu'un tout difficilement séparable, sur le modèle de ce que pratiquent les *housing developers* britanniques.

## **B. Des promoteurs ouverts aux partenariats avec les collectivités : l'exemple du PUP**

Sans entrer dans le détail nous avons déjà évoqué l'existence d'un dispositif récent de financement des équipements publics et, plus largement, même si ce n'est pas son rôle légal, de l'aménagement : le Projet urbain partenarial (PUP). Apparue en 2009, il peut, « à certains égards, [être considéré comme] une reconnaissance de l'aménagement d'initiative privée car le pétitionnaire doit être volontaire pour signer la convention » (ORF, 2014, p. 13), « une sorte de ZAC privée » (dont l'initiative est privée) (Brouant, 2010 ; p. 1). Au cours du second mandat de Gérard Collomb (2008 – 2014), le Grand Lyon a signé 8 conventions PUP, à chaque fois avec un opérateur unique.

Lorsqu'un PUP est signé dans le cadre d'un projet d'aménagement, la procédure juridique correspondante est le permis d'aménager (il diffère donc de la ZAC, qui est à la fois une procédure juridique d'aménagement et un outil de financement de l'urbanisation). Signalons toutefois que le PUP peut légalement être utilisé dans le cadre « d'opérations d'aménagement ou de construction », ce qui signifie qu'un PUP peut-être signé s'il s'agit d'une opération nécessitant seulement la délivrance d'un permis de construire. Toutefois, « la qualification retenue par le législateur de « projet urbain » laisse à entendre que ce dispositif n'est pas destiné à s'appliquer au profit d'opérations isolées d'envergure réduite. De même, la notion « d'opération » suppose également un ensemble d'actions. Enfin le fait

que la convention de PUP doive fixer un périmètre implique là encore une certaine ampleur de l'opération » (Brouant, 2010, p. 3).

Comme son nom l'indique, le PUP est un projet partenarial, qui suppose donc l'accord des deux partis (ou plus s'il y a plus d'opérateurs). Il peut donc aussi bien être demandé par un propriétaire foncier, un promoteur immobilier, un aménageur (si ces derniers ne sont pas propriétaires mais en promesse de vente, ou en bail emphytéotique par exemple), que par une collectivité territoriale. Pour les uns comme pour les autres, cela peut éviter, pour les projets d'une certaine envergure, d'avoir à lancer une procédure de ZAC, plus lourde et plus longue que le PUP, en particulier car ce dernier n'est soumis à aucune mesure de publicité et de mise en concurrence des opérateurs :

Jean-Xavier Bonnet (directeur régional de Bouwfound Marignan) : Le PUP permet surtout d'éviter le recours au mécanisme des ZAC, qui est beaucoup plus lourd et peu adapté à des opérations plus légères. Il y a trois ans de cela, lorsque les PUP n'existaient pas, nous aurions été obligés, pour un projet comme celui de Marietton, de passer par une ZAC. Là, le PUP signé est assez simple. Il y a des PUP plus complexes, qui prévoient le financement d'équipements scolaires, etc... C'est une forme de convention qui permet de rendre plus simple et plus pratiques des formes de cofinancements nécessaires aux quartiers. (Extrait de : D'HUISSEL S., 2012, Nous vendons et livrons entre 400 et 500 logements par an sur le Grand Lyon, interview de Jean-Xavier Bonnet, directeur régional de Bouwfound Marignan, dans *Lyon Pôle Immo*, 25/07/2012)

Bien que le PUP ne soit qu'un outil financier, il est souvent utilisé comme un quasi outil d'aménagement. C'est le cas de certaines communes du Grand Lyon qui s'en servent afin de contourner la communauté urbaine lorsqu'elle ne souhaite ni prendre l'initiative d'une opération de ZAC, ni acheter le foncier nécessaire à la création des équipements et VRD dont il a la compétence :

Comme le Grand Lyon ne voulait pas participer financièrement à cette opération, on n'a pas fait une ZAC, on a fait un PUP. Donc les promoteurs ont joué le jeu et dans le PUP, le Grand Lyon nous donne... attention, les voies vont être financées par la ville et le promoteur, le Grand Lyon ne nous donne que la ressource humaine pour passer les marchés. Et c'était le deal, parce qu'en fait le Grand Lyon ne voulait pas mettre d'argent. Donc ça a été un deal de départ. (Agent public territorial, commune, entretien 7, 24/04/2013)

Int : C'est vrai qu'on y est au PUP, parce que le PUP ça nous permet de contourner un peu le Grand Lyon, d'une certaine manière. Puisqu'en fait ce sont des privés qui se mettent ensemble comme vous l'avez dit. Donc du coup, on contourne parce que du coup, effectivement le Grand Lyon est un frein, franchement ! Aujourd'hui c'est... Sur certaines opérations, ils vont nous aider. Dès l'instant où il y a une envergure sur une opération publique, là ils sont aidants, ils sont sachant, parce que c'est quelque chose qu'ils maîtrisent complètement.

Dès l'instant où ils sont sur des petites opérations complexes, où... euh... le foncier n'est pas... où y'a pas besoin, par exemple, de voiries sur certains fonciers hein. On a juste des accès et puis c'est tout ça, donc ils font des bateaux sur les trottoirs. C'est vrai qu'on se dit, mais ils ont pas besoin d'être là. Donc là le PUP devient une maîtrise. (Agent public territorial, commune, entretien 7, 24/04/2013)

Cette utilisation du PUP comme quasi procédure d'aménagement n'est pas prévue par la loi. La convention ne porte en principe que sur la contribution de chaque signataire de la convention au financement des équipements. Pourtant, comme l'a noté l'étude déjà citée de l'Observatoire régional du foncier d'Ile de France, « *dans le processus de concertation et de négociation qu'elle implique, d'autres aspects du projet seront discutés avec la collectivité : la mixité sociale et fonctionnelle, les qualités urbanistiques et environnementales, etc. Des conventions informelles, des protocoles d'accord, sont souvent conclus entre collectivités et opérateurs, voire avec les propriétaires. Ces conventions entre personnes publiques et personnes privées n'ont pas d'existence juridique. [...] Elles reposent sur le fait que les parties ont un intérêt commun à la réalisation de l'aménagement et que si l'une ne remplit pas ses obligations, l'autre ne le fera pas non plus* » (ORF, 2014, p. 14).

Ainsi, par exemple, certains promoteurs immobiliers auraient préférés, pour la ZAC « Villeurbanne la Soie »<sup>129</sup> mettre en place un PUP plutôt qu'une ZAC :

De notre point de vue, on représente un foncier, un terrain significatif... plusieurs propriétaires significatifs. On est capable... c'est un secteurs qu'on connaît un peu... d'initier les projets dans un calendrier qui peut intéresser éventuellement le politique, parce que le Carré de Soie ça fait un petit moment que ça rame... pour sortir des projets hein, je parle pas en études. Mais concrètement, je ne vois pas autant de choses sortir qu'initialement prévu.

Et donc, on a proposé de mettre en place un partenariat, où on a dit voilà, nous on vous propose de réfléchir avec vous.... Bien entendu que c'est le Grand Lyon qui décide hein, y'a pas d'ambiguïté sur ce sujet là... Mais on a envie de discuter avec vous pour vous expliquer quelles sont nos contraintes, pour qu'on puisse imaginer quelque chose dans une perspective d'aller un peu plus vite que les procédures classiques de ZAC avec maîtrise foncière, dont on sait à peine quand ça commence et on sait encore moins quand ça finit.

Et donc on a essayé d'instaurer un dialogue. Ca fait plus d'un an qu'on le fait. Donc on a mis en place... nous de notre côté, on a missionné des urbanistes qu'on a payé. Le Grand Lyon a donné des missions à des urbas sur des périmètres un peu plus vastes évidemment. Et l'idée c'était d'instaurer un dialogue. De dire, voilà, nous on fait des propositions, vous les reprenez, vous les reprenez pas, on discute, vous faites des contre propositions, on vous donne notre point de vue, et on essaye de construire quelque chose.

D'un point de vue... dans la démarche... c'est quelque chose qui est assez bien accepté. [...] On a quand même essayé de les convaincre de faire un PUP. Je pense qu'on n'y arrive pas. Rien n'est décidé, mais après je comprends aussi les arguments de la collectivité. Donc là, l'argument de la collectivité, c'est de dire, je vais faire une ZAC sans foncier, et puis comme ça je saurais gérer un certain nombre de choses. (Promoteur immobilier, entretien 6, 16/02/2012)

A l'inverse, d'autres PUP ne proviennent pas d'une demande des opérateurs mais plutôt de celle de la collectivité. Dans certains cas, la collectivité peut préférer faire participer directement l'aménageur et/ou les promoteurs de logements au financement des équipements plutôt que de prélever la taxe d'aménagement, tout cela sans avoir à passer par une procédure de ZAC :

RM : La plupart des PUP proviennent d'une demande de la collectivité plutôt que de propriétaires fonciers ?

---

<sup>129</sup> Nous avons vu que cette ZAC est réalisée principalement sur foncier privé où les propriétaires fonciers se sont associés à des promoteurs



Int : Tout à fait. C'est une demande de la collectivité. Il faut organiser en face le privé pour qu'il y ait un moment donné un opérateur.

Ce sont des secteurs où à un moment donné vous avez un opérateur qui veut faire une opération, qui est une opération finalement en diffus puisque c'est pas une opération publique d'aménagement. Le PUP, c'est pas une opération publique, c'est un outil financier.

Donc à un moment donné la collectivité est souvent sollicitée à travers la nécessité de faire évoluer son PLU, ou d'équiper le territoire, faire une voirie par exemple. Et donc on rentre dans la discussion à ce titre là. Et à ce titre là, on considère que si on a un investissement public qui veut être consenti à l'intention d'un opérateur, en fonction de la nécessité du niveau d'investissement que la collectivité doit consentir, on n'est plus dans l'application stricto-sensu des règles de droit commun, de fiscalité de l'urbanisme, de participations, et donc on a un surinvestissement qu'on doit financer. Donc là, on est dans la discussion du PUP. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 11, 03/07/2013)

Les deux extraits précédents illustrent bien le fait que les PUP sont souvent l'occasion d'engager des discussions plus larges que le simple financement des équipements publics avec les opérateurs. Chaque signataire a des obligations envers le ou les autres. D'un côté, l'aménageur est en attente d'une évolution du PLU ou de l'équipement d'un terrain pour rendre financièrement viable son opération. De l'autre, la collectivité, qui a envie de voir ces terrains muter et se développer, souhaite partager les frais d'équipements et de raccordements aux réseaux. Pour cela, elle peut délibérément avoir rédigé le règlement du PLU de manière interprétable et/ou avoir introduit des orientations d'aménagement afin d'obliger les potentiels pétitionnaires de permis d'aménager à ouvrir des négociations. Nous ne nous attardons pas sur cet usage de l'outil foncier réglementaire dans ce chapitre. Nous y revenons spécifiquement dans le cadre de l'instruction des permis de construire, chapitre 8.

Ainsi, selon un agent public communal rencontré, les PUP, « *c'est de la négociation de souk ! Pour les mecs, c'est le bout de tapis hein* » (Agent public territorial, commune, entretien 5, 13/04/2013). Une telle vision des choses apparaît dans un autre entretien, où toutes les participations financières de l'aménageur doivent être durement justifiées par le Grand Lyon ou les communes<sup>130</sup> qui, à défaut d'acceptation, jouent parfois de la carte du chantage :

RM : Avec les promoteurs, il y a vraiment beaucoup de négociations dans les PUP ?

Int : Ah bah oui parce que le problème, c'est que le promoteur, on a tendance... enfin, on n'a pas tendance à charger, le promoteur on lui impacte ce qui est lié à ses bâtiments. Bon bah bien sûr que lui il veut toujours en avoir le moins possible. Donc il faut lui prouver par A+B que ce sont ces bâtiments qui génèrent tous ces travaux. [...] Je veux dire, quand on arrive avec des choses calées, et on dit, mais voilà, vos bâtiments, ils vont générer ça, ça, ça.

---

<sup>130</sup> Comme dans les ZAC et les PAE, les équipements qui peuvent être mis à la charge des aménageurs et promoteurs doivent être ceux nécessaires aux besoins des futurs habitants des constructions à édifier. Lorsque les capacités d'un équipement nouvellement créé excèdent ces besoins, un principe de proportionnalité s'applique.

Le seul point d'interrogation, c'est quand on nous dit, faut financer les voies... Il dit, ouais mais enfin, ça c'est le Grand Lyon parce que c'est en emplacement réservé... Alors on dit, oui, mais c'est ça ou pas d'opération. (Agent public territorial, commune, entretien 7, 24/04/2013)

Avec le PUP se pose aussi la question des « freeriders », ou « passagers clandestins », qui sont en périphérie du PUP et touchent les fruits financiers de l'urbanisation sans avoir à payer pour leur développement initial<sup>131</sup> :

Une fois qu'on a fait un PUP sur une assiette foncière déterminée, tout ce qui est urbanisable autour peut venir se greffer aux équipements ainsi réalisés sans avoir à payer un centime supplémentaire, c'est le gros défaut du PUP.

Alors faudrait coupler le PUP avec une TA majorée, c'est une des idées qui est donnée par le ministère. Mais globalement là... j'ai tenté de faire remonter ça... (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 3, 03/04/2013)

Une solution serait alors d'intégrer à la convention de PUP les propriétaires fonciers périphériques, potentiels bénéficiaires du PUP et propriétaires de parcelles qui accueilleront à court ou moyen termes des opérations de promotion immobilière. Toutefois, si les propriétaires en question ont les capacités d'attendre, ils n'ont alors aucun intérêt à participer au partenariat : *« des tentatives de « PUP multiples » dans des secteurs où les équipements devaient être partagés entre plusieurs propriétaires se sont heurtées à l'opportunisme de certains d'entre eux qui refusaient de signer un engagement et préféraient attendre que les autres et la collectivité aient pris l'initiative »* (ORF, 2014, p. 14). Pour répondre à cette question de la participation des autres bénéficiaires des équipements, non signataires de la convention de PUP, la loi ALUR du 24 mars 2014 prévoit une répartition des participations entre plusieurs porteurs par voie de conventions successives de PUP à l'intérieur d'un périmètre préalablement défini, ce dernier pouvant dépasser celui de la première convention (art. 165 de la loi ALUR, modifiant l'art. L. 332-11-3 du C. urbanisme). Une telle mesure est trop récente pour que ses conséquences aient été étudiées dans ce travail mais elle pose toutefois la question de savoir si le PUP reste un partenariat ou devient un dispositif d'initiative publique dès lors que la loi indique que *« lorsque des équipements publics ayant vocation à faire l'objet d'une première convention de projet urbain partenarial desservent des terrains autres que ceux mentionnés dans le projet de ladite convention, par décision de leur organe délibérant, la commune ou l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme, ou le représentant de l'Etat par arrêté, dans le cadre des opérations d'intérêt national, fixe les modalités de partage des coûts des équipements et délimite un périmètre à l'intérieur duquel les propriétaires fonciers, les aménageurs ou les constructeurs qui s'y livrent à des opérations d'aménagement ou de construction participent, dans le cadre de conventions, à la prise en charge de ces mêmes équipements publics, qu'ils soient encore à réaliser ou déjà réalisés, dès lors qu'ils répondent aux besoins des futurs habitants ou usagers de leurs opérations »* (art. L.332-11-3 du Code de l'urbanisme). Autrement dit, il est possible à l'avenir que les collectivités territoriales préfèrent, plutôt que de lancer des procédures de ZAC, aménager ou faire aménager avec

---

<sup>131</sup> Cette question se pose également pour la ZAC, mais le fait que cette procédure ne soit pas partenariale mais d'initiative publique fait qu'elle peut englober et s'imposer à l'ensemble des propriétaires situés dans le périmètre appelé à muter.

des permis d'aménager associés à des conventions successives de PUP puisque « *la règle du jeu de prise en charge des équipements publics qui a été négociée entre le premier opérateur et la collectivité s'impose ensuite aux autres constructeurs* » (ORF, 2014, p. 14). Il n'y aurait alors plus d'obligation d'études et de concertation préalable, ni de dossiers de création et de réalisation de ZAC. Tous ces éléments sont susceptibles de raccourcir les délais de réalisation des opérations (donc de diminuer l'incertitude pour les opérateurs), mais ouvrent également la porte à un urbanisme de type discrétionnaire, qui s'effectue largement à l'abri des regards et des avis de la population si la collectivité le souhaite.

## C. La Taxe d'Aménagement

La taxe d'aménagement a succédé, suite à la loi du 29 décembre 2010, à la Taxe locale d'équipement (TLE) et aux Programmes d'aménagement d'ensemble (PAE). Cette taxe avait été mise en place par la Loi d'orientation foncière (LOF) de 1967 afin d'éradiquer, lors des développements hors ZAC (ZUP à l'époque, zones à urbaniser en priorité) les accords de participation opération par opération aux dépenses d'équipements publics par les opérateurs (pratique jugée trop arbitraire et porteuse d'incertitude pour les promoteurs). Toutefois, les participations négociées au cas par cas hors ZAC ont vite fait leur retour. C'est pourquoi les Programme d'aménagement d'ensemble ont été institués en 1985.

La base de la taxe d'aménagement est une valeur forfaitaire par mètre carré des constructions, des aménagements et des installations réalisés (article L.131-10 du Code de l'urbanisme). Elle permet donc de percevoir des participations financières des promoteurs. La différence majeure avec l'ancienne TLE réside dans le fait que les collectivités peuvent désormais majorer les taux de Taxe d'aménagement. Alors que la TLE s'appliquait uniformément et avait un taux compris entre 1 et 5 %, la loi permet désormais de majorer la taxe d'aménagement « *jusqu'à 20 % dans certains secteurs par une délibération motivée, si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs* » (article L.131-15 du Code de l'urbanisme). L'objectif est clairement de pouvoir substituer au PAE non pas forcément un PUP, mais aussi par TA majorée. Autrement dit, le législateur souhaite que les collectivités se servent de cet outil fiscal comme d'un véritable outil d'urbanisme qui permet, en articulation avec le PLU, de faire financer une part des équipements et voiries par les constructeurs<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> Cette rédaction implique, de manière implicite, l'application d'un principe de proportionnalité. C'est-à-dire que la participation finale des promoteurs ne doit pas dépasser la part des équipements, voirie, réseaux, utiles au secteur. Ceci implique que « *la commune ou l'EPCI compétent doit donc avoir une idée assez précise des équipements [...], de leur coût prévisionnel mais aussi de la densité et de la typologie des constructions attendues dans le secteur concerné. Les collectivités doivent évaluer le produit généré par la TA au taux de base normalement applicable. Or, ce n'est pas toujours facile.* » (Petit, 2013, p. 50-51).

Qu'est est-il de l'utilisation de la TA dans le Grand Lyon ? Pour tous les acteurs rencontrés, elle n'y a rien changé par rapport à la TLE. Les promoteurs de logements font d'ailleurs pression en ce sens. Ils ont notamment conjointement demandés en décembre 2013, au niveau national, vouloir « *déterminer un mécanisme permettant aux collectivités de plafonner le montant de la taxe d'aménagement à celui de l'ancienne TLE en intégrant assiette et taux* » (USH, FPI et al., 2013, p. 7). Autrement dit, ils veulent supprimer la possibilité de se servir de la TA pour faire de l'urbanisme. Le Grand Lyon va totalement dans ce sens depuis l'instauration de cette taxe, comme le montre deux éléments. D'une part, le taux de la taxe a été fixé de telle sorte que son montant soit quasiment identique à ce que payaient les promoteurs de logements sous le régime de la TLE. D'autre part, le calcul de l'assiette de la taxe est sensiblement le même depuis que les surfaces en sous-sol (sur demande initiale des promoteurs immobiliers), n'y sont plus prises en compte : « *nous sommes passés de la TLE à la taxe d'aménagement. La taxe d'aménagement a pris la surface des sous-sols consacrés au stationnement dans sa base. A Lyon, cette surface sera déduite désormais. Et nous retrouverons une fiscalité comparable à la TLE. Nous avons échappé à une augmentation, qui allait de 60 % à 70 %, et ça, c'est le résultat d'un échange avec les élus* » (Louis Ziz, en ouverture du 44<sup>ème</sup> congrès de la FPI, le 19 juin 2014).

Quand on a supprimé la TLE pour la taxe d'aménagement, je les [les promoteurs] ai reçu, on a discuté à plusieurs reprises. Euh... la philosophie était de dire, pour le moment, ce qu'on veut, c'est les mêmes recettes que ce que l'on avait avant, ni plus-value ni moins-value. Donc on essaye de fixer un taux...

Mais pour le moment, on n'est pas capable de fixer un taux différent selon les zones géographiques parce qu'on n'a pas assez réfléchi, on n'est pas capable de mettre cartes sur table les choses, donc on le fera à terme et avec vous. C'est à dire qu'on vous dira un peu l'orientation qu'on a, on en discutera avec vous, on fixera les taux avec vous, pourvu qu'on se garantisse ensemble, on fait le deal, qu'on a les mêmes recettes, voire un petit peu plus pour la communauté urbaine s'il y a des dépenses supplémentaires. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 3, 03/04/2013)

Nous voyons bien avec cette citation que le Grand Lyon a conscience que l'outil fiscal pourrait être utilisé dans une optique urbanistique. Malgré tout, il ressort que dans un contexte tendu au niveau de l'équilibre budgétaire des collectivités publiques, l'objectif premier est de ne pas rogner dans les recettes de la collectivité. Cette dernière et les promoteurs de logements sont donc globalement d'accord pour continuer avec un système du financement de l'aménagement tel qu'il existe jusqu'aujourd'hui, à savoir que dans les secteurs dans lesquels la collectivité veut défendre un projet urbain nouveau, y réaliser des équipements et des voiries importantes, elle utilise des outils spécifiques de financement de l'aménagement (ZAC, PUP). Pour le reste, elle touche une taxe de la part des promoteurs (que ces derniers intègrent dès le départ dans leur compte-à-rebours), dont les recettes participent au budget général de la collectivité.

N'étant pas utilisée comme véritable outil d'urbanisme ou de financement d'un ou plusieurs équipements spécifiques par des promoteurs dans le Grand Lyon, nous n'avons pas poussé plus loin

l'étude de l'usage de la Taxe d'aménagement dans ce travail de thèse. Signalons toutefois que certains EPCI et certaines communes utilisent la possibilité de majoration. C'est le cas de Grenoble, où est institué dans le secteur du cour de la Libération, où vient d'être réalisée une nouvelle ligne de tramway (ligne E), un taux de taxe à 20 %. Sur un programme de réalisation de nouveaux équipements (qui ne prend pas en compte la réalisation du tramway) estimé à 9 millions d'euros, la Ville espère ainsi, dans sa délibération initiale, récupérer tout ou partie d'un potentiel fiscal généré par la taxe à 20 % estimé de 4,5 à 5 millions d'euros (Délibération du 21 novembre 2011, concernant la réforme de la fiscalité de l'urbanisme – majoration du taux de la taxe d'aménagement pour le secteur « Libération »). Nous n'avons pas d'informations sur les montants effectivement générés par cette majoration et l'influence qu'elle a eu sur les pratiques des promoteurs de logements.

### **6.3. Développer plus fortement l'action foncière publique ?**

#### **A. Les multiples objectifs de l'action foncière**

Le terme « action foncière » est régulièrement utilisé par les acteurs des dynamiques d'aménagement, en particulier par les agents publics territoriaux. Bien souvent, il est employé comme synonyme de « politiques foncières », ce dernier terme étant alors utilisé dans une perspective relativement restreinte d'achat, de gestion et de vente de foncier par une collectivité locale ou par un établissement public (par exemple les établissements publics fonciers, EPF, et bien sûr les établissements publics de coopération intercommunale). Il est également parfois utilisé comme synonyme de « réserve foncière » car, comme nous l'a dit un notaire, « *les réserves foncières, il n'y a qu'une catégorie qui peut en faire, c'est les collectivités* » (notaire, entretien 4, 31/10/2012). Nous avons vu dans le chapitre 4 que peu de promoteurs font des réserves foncières, c'est-à-dire achètent le foncier avant d'avoir commercialisé une partie de l'opération et avant d'être certains d'avoir obtenus des droits à bâtir qui ne sont pas trop éloignés de ceux prévus dans leur bilan prévisionnel. D'un point de vue juridique, le terme « action foncière » est également flou. Ceci peut avoir une incidence importante dans la mesure où la délimitation des compétences des EPF et des EPCI dans le Code général des collectivités territoriales fait référence au terme « action foncière ». Cette incertitude sur les limites de compétence des communes et du Grand Lyon est parfois source de tensions.

Pour notre part, nous définissons l'action foncière publique comme l'acquisition, la gestion et la cession de biens fonciers ou immobiliers par l'Etat, une collectivité territoriale ou un établissement public. Le fait de réaliser des réserves foncières relève donc de l'action foncière.

Selon Fatôme, Jégouzo *et al.*, six objectifs ont historiquement été assignés à l'action foncière :

- L'acquisition des emprises foncières et des bâtiments « *nécessaires pour que les personnes publiques puissent réaliser les ouvrages publics, les équipements et travaux qui rentrent dans le cadre de leurs compétences et présentent un caractère d'intérêt général* » (Fatôme, Jégouzo *et al.*, p. 26).

- L'aménagement foncier, qui « *constitue un objectif très différent* » (p. 26) du précédent. L'objectif pour la collectivité est alors d'acheter des terrains dans l'optique d'aider au lancement d'une dynamique d'aménagement. Ainsi, le Grand Lyon n'achète pas forcément pour son compte, mais pour celui de potentiels aménageurs et promoteurs de logements et d'autres produits immobiliers. La question de savoir si l'action foncière doit être utilisée pour répondre à des objectifs plus larges que la « simple » réalisation des missions qui incombent aux collectivités dans le cadre de leurs compétences est très ancienne. Par exemple, l'action foncière publique fut utilisée par Haussmann (parfois avec recours à l'expropriation) pour réaliser des restructurations parcellaires nécessaires à la réalisation d'opérations immobilières nouvelles.  
Bien souvent, l'action foncière est aussi utilisée pour lancer une dynamique d'aménagement dans des secteurs « hors marchés » (du fait de leur localisation ou de coûts de déconstruction et de dépollution trop importants) ou dans des secteurs où « *les propriétaires actuels (agriculteurs, copropriétés, petites propriétés, etc.) [sont] présumés dans l'incapacité de mettre en œuvre eux-mêmes les politiques publics d'urbanisation* » (Fatôme, Jégouzo et al., 2012, p. 28). La collectivité achète alors le foncier, l'aménage elle-même ou le fait aménager par un aménageur (voir chapitre 6.1), puis le revend à un prix qu'elle détermine. C'est pourquoi le contrôle public du foncier est souvent associé à la question de l'aménagement, en particulier en ZAC. C'est aussi pourquoi nous la traitons dans ce chapitre, mais dans une sous-partie distincte, car le Grand Lyon utilise également l'action foncière pour réguler la production de logements en dehors des ZAC.
- La régulation du marché foncier, entendu par les auteurs comme la régulation des prix fonciers. Elle peut-être réalisée soit par une action directe sur les prix, en achetant les terrains à une valeur antérieure au lancement d'une dynamique d'aménagement (ceci était le but initial des Zones d'aménagement différé) ou par une action indirecte, par la constitution de réserves foncières massives.
- L'action sur le patrimoine naturel et culturel : l'objectif est alors d'empêcher des développements nouveaux pour protéger les éléments patrimoniaux. Ce type d'action foncière est particulier car « *ces acquisitions posent un problème financier spécifique. Leur coût reste supporté par le seul acquéreur : elles nécessitent donc que les organismes de gestion disposent de ressources autres que celles qui sont habituellement tirées de la vente* » (Fatôme, Jégouzo et al., p. 36).
- La prévention des risques.
- L'indemnisation

A ces objectifs, nous pouvons ajouter la pratique du Grand Lyon qui est d'acheter des biens pour réaliser des logements sociaux. Ce poste de dépenses, qui représentait environ 1 million d'euros par an avant 2004, est passé à environ 5 millions d'euros en 2004, puis environ 20 millions d'euros aujourd'hui, soit 200 logements acquis par an (agent public territorial, Grand Lyon, entretien 1, 30/01/2013). Depuis 2004, le Grand Lyon achète, à l'amiable ou par préemption, des logements qu'il revend aux bailleurs sociaux ou leur met à disposition via un bail emphytéotique d'une durée de 55 ans. Il ne s'agit donc pas forcément d'acheter du foncier pour y réaliser des équipements ou

immeubles nouveaux. Il peut s'agir de réhabiliter un immeuble, voire « simplement » permettre à un bailleur social de se constituer du patrimoine dans un quartier qui manque de logements sociaux. Le Grand Lyon demande un droit d'entrée aux bailleurs sociaux équivalent à 50 % du prix d'acquisition du bien. Pendant les 40 premières années du bail, le bailleur social ne paye pas de loyer au Grand Lyon, puis en verse un de la 41<sup>ème</sup> à la 55<sup>ème</sup> année, avec un montant fixé par le Grand Lyon, à un prix « *toujours inférieur aux loyers de France Domaine* » (agent public territorial, Grand Lyon, entretien 1, 30/01/2013). Une telle pratique permet de partager les coûts de production entre la collectivité et le bailleur social, tout en étant « *du développement durable parce que [...] dans 55 ans, le Grand Lyon sera à la tête de x immeubles, comme les HCL (Hospices civils de Lyon) aujourd'hui* » (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 1, 30/01/2013). Entre 2004 et 2012, une telle pratique a permis de produire environ 2 000 logements sociaux. La mixité sociale est l'objectif principal d'une telle politique, qui peut aussi être utilisée pour porter la réhabilitation d'immeubles dégradés.

### Deux modèles souvent cités en exemple : les Pays-Bas et l'agglomération rennaise

La Suède et les Pays-Bas sont des pays régulièrement pris en exemple en matière d'action foncière pour leur capacité à « municipaliser les sols », ce qui leur donne un poids majeur dans la régulation des dynamiques d'aménagement. Aux Pays-Bas, jusqu'au milieu des années 2000, les municipalités avaient pour habitude d'acheter les terrains à un prix intermédiaire entre les prix des terres agricoles et les prix des fonciers urbanisables. « *Tous les acteurs concernés y trouvaient leur compte, les promoteurs ne prenant pas en charge les risques liés à l'aménagement des sites et pouvant se concentrer sur la construction de l'immobilier, une activité dont le profil risques-revenus était bien connu et plutôt favorable. Les propriétaires fonciers obtenaient sans trop de délais le règlement de leurs terrains à des prix correspondant au double de leur valeur agricole, ce qui leur permettait de réinvestir sur d'autres terres agricoles ou de financer une retraite* » (Verhage, 2007, p. 22). Toutefois, un tel système était lié au fait que les futurs secteurs de développement n'étaient pas connus par avance par les opérateurs privés qui, par conséquent, ne s'engageait pas dans la prise en charge d'une dynamique d'aménagement seulement hypothétique. Ce ne fut plus le cas à partir des années 1990 et la mise en place des secteurs dits *Vinex*, car figurant dans le document *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra* indiquant les secteurs majeurs de développement urbain futur. Cette réduction des risques liés à l'anticipation de l'emplacement des futurs lieux de développement urbain « *n'a pas échappé aux promoteurs privés, qui ont commencé à acheter du foncier. Ainsi, la position des municipalités néerlandaises sur ce marché a été remise en cause* » (Maitrallet, Verhage, Lecompte, 2012, p. 27). Ces dernières ont donc dû trouver d'autres modes de financement des équipements publics. Sont alors apparus des outils de demande de participation des partenaires privés aux coûts d'aménagement, qui n'étaient pas nécessaires jusque là, afin de « *créer pour les municipalités la situation la plus proche possible de la politique active d'acquisition foncière, mais sans la propriété intermédiaire du foncier* » (Verhage, 2007, p. 22).

En France, de nombreux quartiers lors des « Trente glorieuses » se sont construits selon un modèle reposant sur la récupération des plus-values d'urbanisme (provenant d'un changement de classement

de zones dans le droit des sols) et d'urbanisation (provenant de l'aménagement des quartiers, ce qui les valorise financièrement en les rendant attractifs et physiquement constructibles). Ainsi, après guerre, « *la production d'espaces constructibles [...] consistera principalement à ouvrir à l'urbanisation des espaces en extension des agglomérations existantes. [...] C'est l'Etat qui prend en charge cette production avec pour objectif de garantir un approvisionnement régulier et à prix modéré des opérateurs immobiliers* » (Fatôme, Jégouzo et al., 2012, p. 9). Dans le même temps, « *plusieurs lois, auxquelles la Cour de cassation a tenté de résister, s'emploient à ajuster le montant de l'indemnité d'expropriation par une définition restrictive de la notion de terrain à bâtir* » (Fatôme, Jégouzo et al., 2012, p. 9). Ce mode d'action, basé sur un prix d'achat du foncier à un prix intermédiaire entre le foncier agricole et le foncier urbanisable, s'enrichit régulièrement de nouvelles procédures juridiques et financières d'aménagement, dont les Zones à urbaniser à priorité (ZUP) par un décret du 31 décembre 1958, les Zones d'aménagement différé (ZAD) par la loi du 26 juillet 1962, ou encore le Plafond légal de densité (PLD) en 1975. Leur but initial était clairement de lutter contre la hausse des prix fonciers dès lors qu'un projet d'urbanisation est rendu public par la collectivité. De telles pratiques ont progressivement pris fin dans les années 1970 et surtout dans les années 1980, à la fois pour des raisons urbanistiques et idéologiques. Rapidement, dès le début des années 1970, les ZUP, très souvent réalisées sous forme de grands ensembles en périphérie des centres existants, sont en effet décriées comme créatrices d'une forme urbaine non adaptée aux aspirations des populations et de nombreux problèmes urbains, dont une ghettoïsation croissante. De plus, ces années marquent également la montée en puissance de l'idéologie néolibérale, qui préconise de « laisser-faire » les marchés. Ainsi, « *la relance de l'offre foncière va être recherchée par la voie du desserrement des contraintes d'urbanisme* » (Fatôme, Jégouzo et al., 2012, p. 9), non plus par la fourniture de foncier à prix maîtrisés à des aménageurs et à des promoteurs de logements (dont les bailleurs sociaux, ayant beaucoup construit grâce à ce système). De plus en plus, l'autorité publique doit donc inscrire son action dans des logiques de marché, achetant le foncier à des prix de plus en plus proches de ceux pratiqués par les opérateurs privés. Vient s'ajouter la loi de décentralisation de 1983 qui transfère la planification urbaine aux communes (sauf dans les communautés urbaines, telle que celle de Lyon), dont la grande majorité ne dispose pas de moyens financiers et humains tels que ceux de l'Etat<sup>133</sup>. Tous ces éléments compliquent ainsi la continuation de politiques foncières très interventionnistes. Des efforts sont toutefois aujourd'hui faits par le législateur pour permettre aux collectivités locales d'acheter le foncier à un prix intermédiaire entre valeur d'usage actuelle et la valeur d'usage future. Par exemple, l'article 149 de la loi ALUR, modifiant l'article L. 213-11 du Code de l'urbanisme, a introduit la possibilité, pour les biens acquis par exercice du droit de préemption, d'un usage différent de celui mentionné dans la décision de préemption, dès lors que cet usage est conforme aux objets définis à l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme (ce qui laisse une relativement grande marge de

---

<sup>133</sup> Nous pouvons également ajouter, parmi les éléments qui donnent une part de plus en plus importante aux acteurs privés de marché par rapport à l'autorité publique à cette époque, les évolutions concernant les politiques du logement : priorité accordée aux aides à la personne par rapport aux aides à la pierre (réforme « Barre » de 1977) ; multiples aides à l'investissement locatif qui font leur apparition avec le dispositif Quilès (1984), puis le Quilès-Méhaignerie (1986).



manœuvre). Les années 2000 sont également marquées par une remontée en puissance de l'action foncière de l'Etat à travers les Etablissements publics fonciers d'Etat, suivie de celle des collectivités locales avec les EPF locaux.

Au niveau local, en France, une agglomération se démarque et fait régulièrement figure de référence pour les agents publics et pour les élus par sa très forte implication dans l'action foncière, la Communauté d'agglomération de Rennes (Rennes Métropole). En effet, la ville de Rennes dès l'après guerre, puis le district et enfin la Communauté d'agglomération, ont développé une longue culture d'acquisition, de portage (à plus ou moins long terme) et de revente de foncier depuis l'après seconde guerre mondiale. Ce très fort interventionnisme place la collectivité en position de force pour imposer ses conditions d'achat et permet de maintenir les prix fonciers en extension urbaine (les zones classées en AU, c'est-à-dire à urbaniser) à un prix intermédiaire entre le foncier agricole et le foncier urbanisable, ce que « *les gens ont parfois du mal à comprendre, notamment parce qu'ils savent bien que les prix pratiqués ailleurs sont nettement supérieurs* » (Quelleville, Logiville, p. 155). Sa très forte implication s'est traduite par une production très importante de logements (et d'autres produits immobiliers) encadrés par la procédure de ZAC. Cet ensemble aménagement public – action foncière a permis une certaine maîtrise des coûts fonciers et la réalisation de nombreux logements à prix maîtrisés. Toutefois, si Rennes continue aujourd'hui à s'impliquer fortement dans l'action foncière, il apparaît que « *en renouvellement urbain, [...] les prix ne dépendent plus uniquement de la bonne gestion des règlements d'urbanisme, mais plus de l'existant et du marché. Rennes Métropole est donc confrontée, comme toutes les collectivités souhaitant mener des opérations d'aménagement dans le tissu existant, à des coûts élevés du foncier en renouvellement urbain et à la difficulté qui en découle en matière de faisabilité économique de telles acquisitions / opérations.* » (Quelleville, Logiville, p 92). Or, aujourd'hui, 80 % des acquisitions y ont lieu en renouvellement urbain (Quelleville, Logiville, p 113).

Ainsi, à Rennes comme ailleurs, les collectivités achètent désormais leur foncier en renouvellement urbain au prix du marché et le revendent ensuite, parfois au prix du marché (selon l'avis de nombre de promoteurs immobiliers, trop souvent au prix du marché, comme nous l'avons vu en partie 6.1), parfois avec une décote. Ces décotes, payées par le contribuable, envoient un signal de modération aux aménageurs et aux promoteurs de logements mais les agents publics comme les élus rencontrés au Grand Lyon ne constatent et ne croient pas en une influence directe de ces pratiques sur le niveau des prix fonciers et immobiliers en dehors des fonciers publics. Dans son positionnement stratégique en matière d'action foncière, le Grand Lyon n'a en tout cas pas cette intention.

## **B. Le Grand Lyon en régie directe**

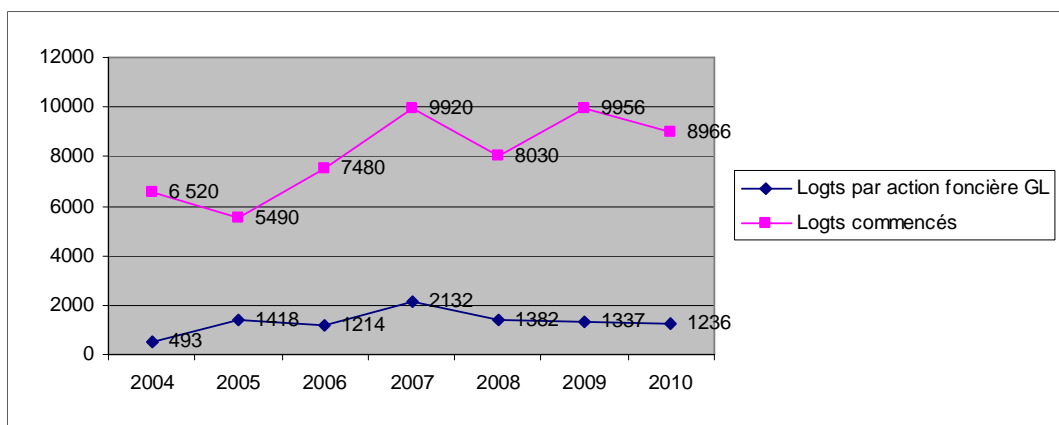
La Grand Lyon mène sa politique d'action foncière en régie. Aucun Etablissement public foncier qui n'intervient donc sur le territoire communautaire. Cette politique naît dès les années 1970 et constitue en quelque sorte la première politique de maîtrise du développement urbain véritablement gérée par le Grand Lyon. A cette époque, presque toutes les grandes opérations d'aménagement

opérationnelles étaient gérées par la SERL et les réflexions stratégiques et les documents de planification relevaient principalement de l'Etat, puis de l'agence d'urbanisme créée en 1978 :

Contrairement à ce que certains disent, la politique foncière a toujours existée, par contre elle n'a jamais été communiquée. Elle a toujours existée parce que le premier plan d'action foncière [...] a été mis en place... euh... en 75... donc très tôt. Puisque la communauté urbaine a rapatrié les services de la Ville de Lyon, et une partie de la Ville de Villeurbanne. Donc elle a tout de suite eu un service foncier très très structuré, [...] et qui a mis en place le premier plan d'action foncière, qui a permis de faire des grandes acquisitions, et notamment à Porte des Alpes, puisque tout le parc technologique de Porte des Alpes s'est fait sur des acquisitions qui ont été menées par la communauté urbaine du temps de ce plan d'action foncière. (Nicole Sibeud, site internet des 40 ans du Grand Lyon, URL : <http://www.40ans.grandlyon.com/?p=2080>)

Le service au sein du Grand Lyon emploie aujourd'hui 75 personnes, avec une direction spécifique, la Direction du foncier et de l'immobilier (DFI). Il est à noter que ce service ne dépend pas de la Direction générale au développement urbain (DGDU) mais de la Direction générale au développement économique et international (DGDEI). Ce rattachement est un signe fort du fait, l'action foncière au Grand Lyon est considérée comme un moyen aux services de politiques diversifiées et non pas comme une politique en elle-même, qui serait forcément nécessaire à la régulation des dynamiques de développement territorial (au sens bien plus large que l'aménagement de nouveaux terrains et la construction de nouveaux logements). Ce service mène toutes les transactions foncières du Grand Lyon (500 par an) et gère, en 2012, 1923 ha de foncier, qui représentent plus de 9000 biens (5000 terrains nus, soit environ 1550 ha, dont 700 en zones N et 140 en zones A), 2000 lots de copropriété, 2500 terrains bâtis...). Ceci fait du Grand Lyon le plus grand propriétaire foncier du territoire de la communauté urbaine avec 51 500 ha (l'Etat est propriétaire d'environ 1000 ha) (Grand Lyon, Direction du foncier et de l'immobilier, 2013, p. 33).

Le droit de préemption est institué sur l'ensemble des zones U et AU du territoire communautaire et sur les espaces naturels sensibles du département. Le Grand Lyon reçoit 9 000 Déclarations d'intention d'aliéner (DIA) par an, dont 1 % fait l'objet d'une préemption. Une grande majorité des acquisitions se font toutefois à l'amiable. L'action foncière du Grand Lyon constitue une aide pour les aménageurs pour mobiliser la ressource foncière. C'est aussi le cas pour les promoteurs de logements, en particulier pour les bailleurs sociaux. Cette action du Grand Lyon permet de déclencher bon nombre de projets immobiliers résidentiels :



**Figure 32 : Nombre de logements commencés par année dans le Grand Lyon, dont nombre suite à une action foncière du Grand Lyon (source : SITADEL et DFI Grand Lyon)**

En matière d'action foncière en faveur d'habitat, les décisions sont prises dans un « comité de pilotage habitat ». Il se réunit sous l'égide du vice-président en charge du foncier et associe les vice-présidents en charge de l'habitat et du patrimoine communautaire ainsi que deux adjoints à l'urbanisme et au logement de la commune de Lyon. Les élus des autres communes peuvent également être invités. (Grand Lyon, Direction du foncier et de l'immobilier, 2013, p. 91 et 93). Entre services communautaires, l'avis de la DHDSU (Direction à l'habitat et au développement solidaire urbaine) et des services de la Ville de Lyon (qui représente 80 % des interventions) est systématiquement recueilli par la DFI lors de réunions hebdomadaires.

La question est régulièrement posée au Grand Lyon, à la fois par les élus et les agents, de savoir s'il doit continuer d'agir en régie directe ou créer un EPFL (Etablissement public foncier local). L'enjeu central est de savoir si le Grand Lyon a besoin de percevoir une taxe supplémentaire, la Taxe spéciale d'équipement (TSE), afin de maintenir une action foncière conséquente. La TSE peut s'élever jusqu'à 20 euros par habitant, représentant potentiellement une recette de 26 millions d'euros dans le Grand Lyon et permettant de doubler la capacité d'emprunt. La question se pose donc différemment dans le Grand Lyon par rapport à la plupart des autres contextes ayant mené à la création d'EPFL. Bien souvent, ces derniers servent à compenser le fait que la France compte plus de 36 000 communes et que les intercommunalités ne sont pas toujours très structurées. Les unes comme les autres n'ont bien souvent pas les moyens (financiers, humains, techniques) pour intervenir directement dans l'achat et la vente de foncier. La mutualisation dans un organisme spécialement dédié à cette activité apparaît être la solution à suivre. Ainsi, selon Luc Vasselin, directeur adjoint de l'EPF des Yvelines, l'existence d'EPF en France est le signe que les collectivités locales n'ont pas la taille suffisante pour gérer la chaîne du développement urbain dans son ensemble. Le jour où elles l'auront, les EPF devraient être appelées à disparaître (Luc Vasselin, lors des « ateliers du foncier » organisés par le réseau des jeunes chercheurs du foncier, 6 juin 2014, Institut d'urbanisme de Paris, Créteil).

## C. Plaidoyer partagé pour une action foncière plus forte et mieux positionnée stratégiquement

### Le Grand Lyon manque d'anticipation foncière

Dans de nos entretiens avec certains élus et agents territoriaux communaux et intercommunaux, est régulièrement ressorti le fait que « *le Grand Lyon ne raisonne pas stratégie, c'est tout au coup par coup* » (Agent public territorial, commune, entretien 7, 24/04/2013), ce qui limiterait ses capacités à utiliser cet outil dans l'objectif de réguler les dynamiques d'aménagement et de promotion immobilière :

Pour l'instant, il n'y a pas d'anticipations foncières. Qu'elles soient nécessaires, j'en conviens tout à fait, par contre il me semble qu'elle n'existe pas, pas du tout ou presque pas du tout. C'est vrai que DFI est perçu plutôt comme un service gestionnaire, enfin moi, je le perçois plutôt comme un service gestionnaire, pas comme un service qui contribue à une politique d'aménagement. [...] Mais j'ai peut-être une idée complètement fausse. [...]

Donc c'est peut-être prétentieux mon analyse, mais j'ai l'impression qu'au Grand Lyon, on a une faiblesse très caractéristique du Grand Lyon, de ne pas avoir suffisamment de foncier public pour pouvoir se positionner. Globalement, on compte sur le privé, c'est très clair. La ZAC est exceptionnelle. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 4, 10/04/2013)

Je suis très favorable, depuis très longtemps... euh... à la maîtrise foncière de la collectivité publique en ce qui concerne l'aménagement... et anticiper. Vous ne pouvez pas... Je parle des grands tènements hein, des grands sujets... Vous ne pouvez pas toujours laisser faire le marché, pour la simple et bonne raison qu'un propriétaire qui a l'occasion de vendre 100 alors que son bien il vaut 80, mais parce qu'il y a une raréfaction foncière, ou parce qu'il y a eu une demande qui est extrêmement forte et derrière, le promoteur pour l'avoir, bah il dit, moi je mets 110, et puis il fait monter les enchères. C'est ce qu'on a vécu il y a quelques années, et c'est complètement stupide. Le prix de sortie du logement derrière, montait. [...]

Moi j'ai quitté la Vice-présidence de la Communauté Urbaine sur ce sujet là, en disant, il n'y a pas de politique foncière dans cette baraque, et que ça va vous péter à la figure parce que les prix vont tellement augmenter qu'on va avoir une partie de la population qui quittera l'agglomération. [...] Et Collomb m'avait dit, « pas du tout, il faut laisser faire le marché, tout va bien, tout va bien... »

Alors je ne dis pas qu'il faut tout acheter. Je dis simplement qu'il y a quand même des sujets à déterminer, et puis sur ces sujets bien précis, et ben on maîtrise le foncier et on en fera ce qu'on veut. Bon... Et je pensais en particulier à l'accession sociale à la propriété. (Elu local, maire, commune de première couronne, entretien 4, 18/07/2013)

Cet avis est partagé par la quasi-totalité des promoteurs immobiliers et des bailleurs sociaux rencontrés qui, comme nous l'avons précisé précédemment dans ce chapitre, sont demandeurs d'une action foncière publique forte qui permettrait de faciliter la mobilisation de leur ressource foncière, en échange de conditions de prix de sorties des logements et/ou de qualités urbaine, architecturale et environnementale des projets :

Y'a pas eu beaucoup d'anticipation foncière de la part du Grand Lyon hein non plus. C'est à dire que le Grand Lyon il a pas anticipé sur les transports en commun... Y'a eu des terrains qui sont partis à des promoteurs le long de la ligne

de tramway, c'est sûr qu'il y aurait pu y avoir de l'anticipation, de l'acquisition foncière, du portage foncier par un établissement public foncier. (Bailleur social, entretien 5, 25/05/2012, 51'33)

Le DFI du Grand Lyon fait le même constat : « le *Grand Lyon manque de stratégie, de véritable anticipation foncière qui nécessitent de développer des outils de contraintes de prix car le Grand Lyon a une contrainte financière* » (Grand Lyon, Direction du foncier et de l'immobilier, 2013, p. 35). « *Ce manque de vision est dommageable car au vu des documents d'urbanisme, certains fonciers semblent incontournables (notion de parcelle bloquante) pour que le Grand Lyon passe du rôle de collectivité opératrice à collectivité organisatrice.* » (Grand Lyon, Direction du foncier et de l'immobilier, 2013, p. 83). C'est pourquoi cette direction a sorti en interne en 2013, un document de stratégie foncière ayant pour but de « *mettre en application les différentes politiques publiques à court et moyen terme et de mettre en œuvre efficacement une stratégie à long terme pour la réserve foncière* ». Il traduit la difficulté qu'a le Grand Lyon (et les collectivités publiques en général) de définir ce qu'est l'action foncière et quels sont ses objectifs. Il y est mentionné l'importance, selon la Direction du foncier et de l'immobilier, de l'action foncière et la capacité à agir de concert avec les acteurs privés dans certains endroits stratégiques. Ainsi, pour la DFI, « *la stratégie foncière, c'est intervenir (ou non) et/ou anticiper, sur un territoire afin de préparer les fonciers pour l'atterrissage de projets selon des temporalités différentes.* » (Grand Lyon, Direction du foncier et de l'immobilier, 2013 p. 89).

Cette difficulté à se positionner provient notamment de la multiplicité de compétences du Grand Lyon. Comme nous l'avons précisé précédemment, les objectifs de l'action foncière peuvent être multiples. Ainsi, les services techniques tels que les directions de la voirie, de l'eau ou de la propreté ont plutôt des demandes précises qui relèvent des acquisitions nécessaires à la réalisation d'ouvrages et d'équipements publics. Par exemple, le Grand Lyon sait actuellement que ses deux usines d'incinération de Gerland et de Rillieux-la-Pape sont en fin de vie et qu'il doit pour les remplacer trouver des terrains de 4 à 5 ha. L'enjeu stratégique est ici faible, ce qui ne signifie pas pour autant que ces acquisitions soient réalisées facilement, car elles se heurtent souvent au « Nimby » (Not in my backyard), c'est-à-dire au fait que les riverains craignent de voir leur environnement immédiat se dégrader suite à l'implantation d'un nouveau grand équipement à proximité. De leur côté, la Délégation générale au développement économique et international (DGDEI) et la Délégation générale au développement urbain (DGDU) sont beaucoup plus demandeuses d'anticipation foncière, de constitution de réserves foncières pour faciliter des projets d'aménagement, de promotion immobilière, ou encore de préservation des espaces naturels et agricoles. Le repérage foncier préconisé par la DGDEI et la DGDU du Grand Lyon doit permettre de mieux décider si la collectivité décide de laisser ou non les acteurs privés gérer l'aménagement et la promotion immobilière (ou agricoles, touristiques...) de ces espaces : « *par ses outils (droit de préemption, droit de priorité) et pratiques (opportunités, négociations amiables) classiques, la collectivité bénéficie de capacités d'action qui ressortent plus d'une stratégie foncière « secrète », « sous-jacente » et qui lui permettent d'être un acteur clef dans la maîtrise de l'aménagement de son périmètre.* » (Grand Lyon, Direction du foncier et de l'immobilier, 2013). Autrement dit, la DFI préconise de mobiliser la ressource foncière

pour limiter l'incertitude quant au devenir des territoires jugés stratégiques. Pour avoir des capacités d'agir dans un contexte où ni le Grand Lyon, ni l'Etat ne pratiquent plus un interventionnisme foncier massif, la DFI rappelle que la collectivité ne doit pas tout « jouer cartes sur table » dans les secteurs les plus stratégiques, comme en témoigne l'utilisation des termes « secret » et « sous-jacent ».

Toutefois, les autres acteurs des dynamiques de promotion connaissent relativement bien ces secteurs stratégiques, puisque le repérage des fonciers potentiellement mutables à maîtriser par le Grand Lyon s'appuie sur les recommandations du SCOT, c'est-à-dire, en particulier, dans les zones situées dans le périmètre immédiat des gares et haltes ferroviaires (TER, tram-train). Ce repérage a permis d'identifier 786 hectares potentiellement mutables (sur 6 782 ha étudiés), dont plus de 90 % en zones urbanisables au PLU (Grand Lyon, Direction du foncier et de l'immobilier, 2013, p. 99). Par ailleurs, pour les grands projets d'équipements, il est parfois difficile de ne pas se faire dépasser par les acteurs privés des marchés, prompts à saisir l'occasion de toucher les fruits financiers d'une hausse des prix fonciers :

RM : Par contre (le Grand Lyon ne fait pas d'actions foncières) dans une optique de faire des plus-values ?

Int : Non, mais nous... mais on sait qu'il y aura un enjeu pour le futur.

RM : Donc qu'il faut acheter avant que ça flambe...

Int : Bah, que les prix flambent, on nous l'a assez reproché le long de la ligne LEA, LESLY<sup>134</sup>, il fallait acheter avant. Mais encore fallait-il qu'ils voulaient remettre en activité la ligne LEA-LESLY ! Ils l'ont mis dans les journaux ! Ils... en règle générale, les élus, tout ce que tu veux... Ils mettent un... [...] Une fois que c'est annoncé ce genre de chose, tu y vas après, tu payes plein pot. On dit attendez, ils l'ont mis dans le journal ! (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 1, 30/01/2013)

### L'action foncière, source de tension entre le Grand Lyon et les communes

La première source de tension entre le Grand Lyon et les communes quant à l'usage de l'action foncière porte sur la définition des limites de compétence de chacune des entités. En effet, l'action foncière a pour fonction première de permettre la réalisation des missions d'intérêt général dont chacune des collectivités territoriales a la compétence. Ainsi, le Grand Lyon et chacune des communes sont avant tout supposés acheter du foncier pour réaliser des équipements et des voiries relevant de leurs domaines de compétence. Lorsque les communes ont besoin du Grand Lyon pour acheter une ou des parcelles, leur mutation touchant à des compétences communautaires, une négociation s'engage alors. Le Grand Lyon ne répond pas à toutes les requêtes des communes :

Il faut se battre sur le foncier... Enfin, il a surtout fallu se battre pour que la communauté urbaine se mobilise pour pouvoir acquérir le foncier de la SNCF. Donc il a fallu se bagarrer la dessus parce qu'il n'y a pas eu de volonté d'acheter tout de suite. D'ailleurs souvent pour des raisons politiques principalement. Mais on y est arrivé quand même... j'y suis arrivé quand même. (Élu local, maire, commune première couronne, entretien 4, 18/07/2013)

---

<sup>134</sup> Cette ligne a ensuite pris le nom de Rhôneexpress. Ce transport ferroviaire de type tram – train relie la gare de la Part-Dieu à l'aéroport Saint-Exupéry.

Soit il y a un gros emplacement réservé pour élargissement de voirie, pour faire passer un... un C3 ou un C17 ou peu importe... euh... on imagine bien qu'on ne va pas le faire passer sur une voie qui fait 5m, donc du coup faut qu'on élargisse les voies. Alors, on n'a pas cette compétence, mais là on le signale au Grand Lyon, qui nous dit, ah bah oui dans le cadre de ce projet, on veut bien préempter. C'est de plus en plus difficile d'ailleurs hein, y'a pas de sous ! (Agent public territorial, commune, entretien 7, 24/04/2013)

En matière de revente de foncier, les communes se plaignent, tout comme le font les promoteurs de logement, du fait que le Grand Lyon cherche aujourd'hui à tirer le maximum de revenus dès qu'il vend des terrains dont il est propriétaire, quitte à adopter des comportements (selon les dires de cet agent public communal dans la citation suivante) pouvant être mal perçus par les communes, en l'occurrence ici une commune membre de la communauté urbaine :

Le Grand Lyon vient de nous vendre un terrain pour une future école et en fait le terrain est pollué, et ils le savaient, et ils nous ont un peu caché le truc. Donc le problème c'est que maintenant on est obligé d'excaver, c'est à dire d'enlever toute la terre sur une hauteur suffisante, parce que même en confinant il y aura des émanations. Donc nous, principe de précaution, on enlève tout, ça nous coûte presque 200 000 euros de dépollution qui n'était pas prévue initialement. (Agent public territorial, commune, entretien 7, 24/04/2013)

Cette citation fait également ressortir le fait que les communes se plaignent parfois des pratiques du Grand Lyon. Il agirait comme une entité propre et non comme un Etablissement public de coopération intercommunale supposé être au service des communes. Pour débloquer une situation qui leur paraît ne pas avancer avec un des services du Grand Lyon, certains essaient alors de passer par d'autres intermédiaires au sein même de la communauté urbaine :

Aujourd'hui je ne suis qu'en relation avec la DFI, parce qu'on m'a dit, c'est la direction du foncier. Je pense que je vais changer d'interlocuteur, c'est à dire que je vais passer à la direction de la stratégie, pour avoir ce relais stratégique parce qu'aujourd'hui, au foncier, il ne se passe rien. Même sur l'état existant ! C'est à dire que pour faire une photo à l'instant T de... de notre partenariat, on n'est incapable de le faire ! C'est à dire qu'on ne sait pas ce qu'on fait. (Agent public territorial, commune, entretien 7, 24/04/2013)

Les communes interprètent donc l'action foncière du Grand Lyon comme un rapport de force à établir pour défendre leurs intérêts :

Il y a une propriété qui était à vendre il y a deux mois euh... C'était un promoteur privé justement qui voulait acheter, dont je connaissais la réputation... qui allait me faire de la découpe là dedans. C'était pas possible ! Et je dis, la maison est assez belle, une maison fin XIXème assez sympa... euh... Les services me disent, qu'est ce qu'on fait. Je dis, on laisse pas faire, donc on préempte.

Ah oui on préempte... mais la communauté urbaine ne va jamais vouloir préempter. Bah on a appelé la Communauté Urbaine, on a dit, écoutez, il faut pas laisser partir cette affaire, il faut qu'on préempte la maison. En revanche, ce qu'on fait, on trouve un projet avec lequel vous êtes d'accord, et notamment on a prévu du logement intergénérationnel, personnes âgées, jeunes... Pas une grosse unité. Ils ont dit OK, consultons euh... les bailleurs. On a consulté, il y en a deux qui se sont présentés, il y en a un qui a fait une offre intéressante, bim on a signé, ça y

est c'est fait, on préempte, c'est revendu immédiatement au bailleur, c'est à lui. (Elu local, maire, commune de première couronne, entretien 4, 18/07/2013)

Lorsque le dialogue avec le Grand Lyon ne débouche pas sur un achat par ce dernier, si le projet que sous-tend l'action foncière est fortement porté politiquement, les communes mobilisent alors parfois d'autres ressources pour arriver malgré tout à leurs fins et pour maîtriser le processus de promotion. A ce titre, nous avons vu que le PUP constitue une de ces ressources mobilisables pour contourner le Grand Lyon.

### Action foncière et régulation des prix fonciers et immobiliers

Un des six objectifs possible de l'action foncière listés précédemment est la régulation des prix sur le marché foncier. Pour cela, deux solutions s'offrent théoriquement à la collectivité publique :

- Acheter le foncier à des prix inférieurs aux prix de marché afin de les revendre également à des prix inférieurs ou les mettre en locations de courtes ou longues durées ;
- Constituer des réserves foncières massives, qui donnent la capacité à l'autorité publique de mettre massivement du foncier constructible sur le marché en cas de hausse des prix, donc d'atténuer la hausse, voire même de placer l'autorité publique en position de quasi monopole sur les marchés<sup>135</sup>. Une telle pratique est souvent évoquée sous le terme de « municipalisation des sols ». Dans cette optique, certains promoteurs immobiliers pensent que l'action foncière publique a une influence régulatrice sur les prix fonciers à proximité de la zone où la collectivité vend le foncier (extrait ci-dessous). Ils souhaitent l'augmentation de telles pratiques afin de faciliter la mobilisation du foncier (extrait d'entretien suivant) :

Sylvain D'Huissel : Dans cette augmentation [des coûts], la hausse du foncier a-t-elle été supérieure à celle observée dans les autres secteurs ?

Jean-Xavier Bonnet : Oui. Et c'est très directement lié à la capacité des collectivités à mettre du foncier public sur le marché. Le prix du foncier fixé par la collectivité est très important. Si la collectivité vend, par exemple, une charge foncière à 600 € sur une zone d'aménagement, le promoteur sera moins à même d'accepter de payer 750 € sur un terrain situé à proximité. (Extrait de : D'HUISSSEL, 2012, Nous vendons et livrons entre 400 et 500 logements par an sur le Grand Lyon, interview de Jean-Xavier Bonnet, directeur régional de Bouwfound Marignan, dans *Lyon Pôle Immo*, 25/07/2012)

On attend des collectivités une réelle politique foncière qui débloquerait des fonciers et qui permettrait de détendre le marché du foncier. Parce que [...] aujourd'hui les propriétaires fonciers quand on va les voir, ils sont... ils ont dans la tête qu'ils ont de l'or en barre, ils n'ont pas tort d'ailleurs. Donc euh... ils appellent tous les promoteurs et puis c'est le jeu de la surenchère entre les promoteurs. (Promoteur immobilier, entretien 12, 21/03/2012)

Comme nous l'avons vu, le Grand Lyon mène bien une politique d'action foncière et d'aménagement d'initiative publique dans l'optique de vendre des charges foncières à prix maîtrisé, même si cette

---

<sup>135</sup> La solution la plus absolue est la collectivisation, qui « suppose la suppression de la propriété privée et passe par la confiscation autoritaire des terres des propriétaires fonciers » (Gibert, 2013, p. 60)



politique est moins active que dans d'autres agglomérations telles que Montpellier ou Rennes. Toutefois, ces actions ne sont pas menées dans l'objectif de réguler des prix (à la fois fonciers et immobiliers). La DFI et la Délégation générale au développement urbain partage l'idée qu'il s'agit là d'un vœu pieux, au dessus des moyens des autorités publiques locales. D'une part, le SCOT fixe comme objectif de maintenir la surface urbanisée de l'agglomération sous le seuil des 50 %. Or, 55 % du territoire du Grand Lyon est déjà à vocation urbaine (zones U) ou à urbaniser (zones AU) dans le PLU approuvé en 2005. Dans ces conditions, il est quasi impossible de mener une politique d'action foncière massive telle qu'elle fut menée après-guerre. Cette dernière reposait sur l'ouverture de foncier agricole à l'urbanisation. Dans ces espaces, les achats à l'amiable se font donc aux prix de marché. Municipaliser assez de foncier pour être en situation de quasi monopole, donc pour avoir une action significative sur les prix fonciers et immobiliers, demanderait un effort financier bien supérieur à ce qu'une collectivité territoriale est capable de faire. Nous avons vu que l'agglomération de Rennes est aujourd'hui confrontée au même problème. Quant au droit de préemption, tout d'abord, la législation nationale interdit de s'en servir dans une optique de régulation des prix<sup>136</sup>, ensuite, l'achat par préemption est généralement effectué au prix qui figure dans la Déclaration d'intention d'aliéner, donc au prix du marché<sup>137</sup> :

RM : Utilise-t-on au Grand Lyon la préemption dans une optique de régulation des prix ?

Int : Non ! Mais aujourd'hui... alors... pour plusieurs raisons. Aujourd'hui, de toutes façons, le droit de préemption, c'est pas... n'a pas été fait pour réguler le marché foncier. Ça se saurait. Quelques communes le disent, essayent. Ils disent toujours quand ils gagnent, mais ils disent jamais quand ils perdent. Parce que là, ça se termine au tribunal. Et puis je voudrais savoir comment elles font. Et puis faudrait savoir aussi le nombre qu'elles font parce que... Question budgétaire toute simple : admettons que sur Villeurbanne... on va prendre Villeurbanne... un promoteur achète un tènement, donc il pense faire x m<sup>2</sup> de surface de plancher, il l'achète à 1000 € le m<sup>2</sup>, un truc de 5000 m<sup>2</sup>. Ça fait 5 millions. Nous on dit, putain sur Villeurbanne à 1000 € ça va sortir à un prix de sortie [des logements], ça va être du 4 000, 4 500 voire... C'est pas possible ! Hop, on préempte et on dit, non, nous... c'est moi qui ait pris. Je te parle pas avec France Domaine, ça c'est autre chose encore, nous on préempte à 500 €. Mais quand on préempte comme ça, il faut qu'on engage budgétairement la somme. Faut engager 2,5 millions ! Alors tu vas pas en faire 50 des comme ça dans l'année. C'est pour ça, je me demande comment ils font. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 1, 30/01/2013)

Une autre solution pour la collectivité pour se libérer des marges de manœuvre financière serait alors, lorsqu'elle préempte, d'acheter à un prix inférieur au prix qui figure dans les DIA. C'est pourquoi l'évaluation des biens effectués par France Domaine, puis, en cas de litige, par le juge de l'expropriation, sont essentielles. En effet, les collectivités qui achètent un bien doivent demander l'avis de ce service du ministère de l'économie et des finances pour tout achat supérieur à 75 000 €.

---

<sup>136</sup> Ce n'est pas le cas de toutes les institutions publiques de l'action foncière. Par exemple, les SAFER peuvent motiver leurs préemptions par l'objectif de « *lutte contre la spéculation foncière* » (art. L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime).

<sup>137</sup> L'autorité préemptrice peut proposer un prix inférieur à celui qui figure dans la DIA, mais dans ce cas le propriétaire a le droit de renoncer à vendre ou à demander à ce que le prix soit fixé par le juge de l'expropriation.

Même si elles ne sont pas obligées de suivre cet avis, il peut faciliter l'achat à un prix inférieur à celui qui figure dans la DIA. De plus, si le litige entre le vendeur et le bénéficiaire du droit de préemption persiste et doit être tranché par le juge de l'expropriation, il est probable que ce dernier suive l'avis des Domaines<sup>138</sup>. Sans entrer dans l'analyse des conditions de détermination de la valeur par France Domaine et par les juges de l'expropriation ou dans la question de savoir si elles sont plutôt favorables aux propriétaires fonciers et immobiliers ou aux collectivités acheteuses<sup>139</sup>, il ne semble pas, comme nous l'avons signalé, y avoir de réelle volonté politique aujourd'hui de réguler les prix fonciers et immobiliers. Ce sentiment est partagé par un agent de France Domaine rencontré en entretien :

RM : Il n'y a pas de collectivité qui disent, on va consulter les Domaines, pour [...] pouvoir préempter à un prix inférieur à ce qui est marqué dans la DIA ? Avoir l'idée derrière de réguler les marchés ?

Int : Tout à fait. Si vous voulez, en matière de droit de préemption, comme vous le savez, toute préemption par une collectivité doit donner lieu à un avis du Domaine avant l'opération. Vous avez raison, l'avis du Domaine est parfois défini à un prix plus bas que la proposition du propriétaire. C'est assez fréquemment le cas.

RM : Certains présentent ça comme un outil qui pourrait être utilisé plus massivement pour réguler les prix...

Int : Alors, vous savez, c'est... c'est vrai, les choses sont présentées comme ça. Après, il faut avoir beaucoup de recul sur cette affaire là parce que la régulation des marchés fonciers par la collectivité publique, elle a existé euh... elle n'existe aujourd'hui plus que dans un seul domaine, c'est le domaine agricole. Les collectivités publiques ne régulent rien du tout.

Mais d'ailleurs, pour réguler, encore faudrait-il qu'elles aient une politique totalement constante, c'est à dire une politique de baisse des prix euh... dans toutes les matières et toutes les fois qu'elles interviennent, et que leur seul but soit de faire baisser le prix. Ce n'est pas le cas. Parfois elles ont cette volonté, mais parfois, pour qu'une opération se fasse, elles sont prêtes à surpayer. Donc elles-mêmes créent des références de marché qui sont divergentes. (Agent public d'État, France Domaine, entretien 8, 16/05/2013)

Une dernière possibilité pour les collectivités locales pour acheter le foncier à un prix intermédiaire entre sa valeur d'usage actuelle et sa valeur d'usage futur, donc pour agir plus facilement sur les prix de vente du foncier et des logements, consiste à récupérer les plus-values foncières d'urbanisme. Ces dernières sont générées par les évolutions du droit des sols (les plus-values d'urbanisation sont des plus-values générées par les dynamiques de promotion, donc par les développements nouveaux). Dans la période de réalisation de cette thèse, durant laquelle le Grand Lyon était en pleine révision générale du PLU, ces enjeux étaient importants. Deux responsables de service du Grand Lyon nous ont dit avoir des réflexions sur certaines parcelles afin de les acquérir avant de rendre public le futur

---

<sup>138</sup> Romain Melot a montré qu'il existe parfois des désaccords, dans le cas d'expropriations de terres agricoles, d'appartements (insalubres et de bonne qualité) et de biens commerciaux, d'une part, entre le juge de l'expropriation et le commissaire du gouvernement (qui représente France Domaine), d'autre part, entre le juge et les collectivités expropriatrices.

<sup>139</sup> Là encore, sur le sujet, voir MELOT Romain, 2013, *La valeur en procès*, ADEF, Paris, 246 p. ; et MELOT Romain, 2011, *Terres agricoles, des tribunaux attentifs aux expropriés ?*, *Etudes Foncière*, n°153, septembre – octobre 2011, p. 34 – 38. Ces travaux portent essentiellement sur l'usage du droit d'expropriation, non pas sur celui du droit de préemption. Ils apportent toutefois de nombreuses informations sur les différences d'évaluation qui existent entre quatre acteurs distincts : l'expropriant, l'exproprié, France Domaine, le juge de l'expropriation.

zonage. La direction du foncier appelle également à une telle pratique : *« dès l'opposabilité du futur PLU, la stratégie de la collectivité sera publique, donc connue. Dès lors, la pression foncière risque de s'affirmer. D'ici à l'arrêt du projet, la collectivité bénéficie d'un « avantage de connaissance » sur les territoires où elle compte influencer ou intervenir. [...] La collectivité dit fermement « je souhaite réaliser ou promouvoir telle politique publique », elle peut-être réalisée par des acteurs privés et/ou publiques : organisons-nous pour la concrétiser ! »* (Grand Lyon, Direction du Foncier et de l'Immobilier, 2013, p. 69). Certains bailleurs sociaux accepteraient dans ce cas de constituer des réserves foncières :

Il faudrait savoir anticiper. C'est à dire qu'on dit, il faudrait qu'on fasse de la réserve foncière, il faudrait qu'on cible des secteurs qui ne sont pas encore constructibles, et je pense que ça il faut qu'on le fasse. (Bailleur social, entretien 5, ESH, 25/05/2012)

Int : L'enjeu est sur la modification des zonages aujourd'hui. Nous on essaye plutôt de se positionner en amont sur des zones Ui, en vue de leur modification par le PLU, parce que là on peut jouer des choses.

RM : Pour payer le terrain au prix d'usage antérieur ?

Int : Oui. Ou sur une valeur intermédiaire.

RM : Ça marche ? Vous le faites aujourd'hui ?

Int : C'est compliqué mais ça fait partie vraiment des pistes importantes. (Bailleur social, entretien 4, 02/05/2012)

Si une telle pratique permet de diminuer les frais pour le contribuable, elle se heurte au ressentiment des propriétaires fonciers et est limitée par la quantité d'argent public disponible pour constituer des réserves foncières. En effet, ce n'est parce que du foncier est acheté à un prix intermédiaire entre l'usage actuel et l'usage futur qu'il ne coûte rien ou presque.

Signalons aussi que même lorsqu'un futur zonage commence à être rendu public et avant approbation du nouveau PLU, la collectivité a les moyens d'acheter aux prix générés par le droit des sols opposable au moment de la transaction puisque France Domaine et le juge de l'expropriation ne sont pas supposés prendre en compte, lors de l'évaluation financière d'un bien, les documents d'urbanisme qui n'ont pas encore (qui n'ont jamais) été approuvés :

RM : Est-ce que les Domaines évaluent aux valeurs de marché, ce qui implique d'intégrer l'usage potentiel futur du terrain, ou est-ce qu'on se base sur les transactions environnantes ?

Int : C'est la valeur de marché, avec une règle, qui peut parfois s'éloigner du monde économique, c'est que l'avis est rendu en fonction du droit des sols résultants du dernier document d'urbanisme opposable au tiers. C'est à dire que si aujourd'hui... euh... nous rendons un avis du Domaine, c'est en fonction de l'urbanisme applicable aujourd'hui, et non pas en fonction, comme le ferait un homme d'affaire, un promoteur, quelqu'un qui fait du portage foncier, qui décide d'acheter aujourd'hui un bien, non pas en fonction de ce qu'il vaut aujourd'hui, mais en fonction de ce qu'il pense qu'il deviendra dans 15 ans.

Donc là, il y a effectivement une divergence qui est source de difficulté d'ailleurs dans nos relations avec les collectivités, mais bon... qui dit difficultés, dit explications hein, on explique, on se comprend finalement assez bien.

[...] Tout cela est basé sur le Code de l'Expropriation hein. C'est le Code de l'Expropriation qui définit les conditions dans lesquelles le Domaine évalue, même si on n'est pas en expropriation, même s'il n'y a pas de déclaration d'utilité publique qui a été prévue. (Agent public d'Etat, France Domaine, entretien 8, 16/05/2013)

## **D. L'action foncière « légère » comme ressource**

Puisque les élus et les différentes directions du Grand Lyon n'ont pas pour objectif de réguler les prix fonciers et immobiliers mais d'atteindre des objectifs de types de logements, de qualité architecturale, environnementale et urbain, *« les projets n'ont pas l'obligation de requérir la totalité de la maîtrise foncière : détenir une parcelle de « blocage » est un élément de stratégie pour que la collectivité soit incontournable dans l'émergence du projet. Les récents outils mis en place (PPP, PUP) offrent ainsi des opportunités nouvelles à la collectivité pour faire réaliser le projet. »* (Grand Lyon, Direction du Foncier et de l'Immobilier, 2013, p. 69) :

Aujourd'hui on essaye d'avoir des parcelles qui sont le plus stratégique possible, dans des endroits le plus ciblé possible. D'où l'intérêt d'avoir bien regardé, d'avoir une bonne connaissance terrain et tout, que j'ai pas encore complètement acquise hein, parce que moi, je ne suis là depuis moins d'un an, donc on ne peut pas faire tout du jour au lendemain. Effectivement, je pense qu'on ne peut plus être propriétaire de tout. (Agent public territorial, commune, entretien 7, 24/04/2013)

En outre, le droit de préemption urbain (DPU) est instauré sur l'ensemble des zones U et AU du territoire du Grand Lyon (règlement du PLU du Grand Lyon, consulté après la révision simplifiée n°13, 2013). Cela ajoute une incertitude supplémentaire pour les prospecteurs fonciers, qui peuvent voir leurs efforts pour acquérir un terrain court-circuités par l'autorité publique :

J'ai un copain qui est promoteur, il s'est fait préempter sur Villeurbanne après être arrivé à l'avant projet détaillé de son permis quoi. Il a été voir [un bailleur social], qui avait le terrain d'à côté, en disant, voilà on va s'implanter comme ça, etc. Le mec a immédiatement téléphoné au maire en disant, ouais on le voulait, faut que tu préemptes et... il s'est implanté. Donc c'est tous les réseaux de décisions, d'influence, de pouvoir qui peuvent... entrer par capillarité, y compris dans une grande structure. Voilà. Ca, on n'y peut rien, c'est la vie. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 4, 10/04/2013)

Moi, ces marchands de biens, je leur ai dit... je les connais pas tous, mais sur Lyon, eux ils me connaissent tous par contre. Donc je leur ai dit, écoutez, vous avez... vous allez acheter un immeuble, venez me voir avant de déposer la DIA, parce que c'est vrai que quand ils achètent un immeuble, après ils font des culbutes qui sont très importantes. Je les défends pas, mais faut savoir que c'est pas en 5 minutes qu'ils l'ont trouvé l'immeuble, des fois ça fait trois, quatre ans, cinq ans qu'ils sont en train de discuter. Et quand ils arrivent au bout de la discussion, pan nous on arrive, on dépose une DIA, on les préempte. Ca leur fait mal, ils aiment pas bien. Alors moi je leur dis, vous venez nous voir avant, on regarde le bien que vous voulez acheter, et puis, bah nous on en discute avec nos élus, avec les gens de la ville, enfin, avec DHDSU surtout, et puis on dit, bah là c'est intéressant, c'est pas intéressant. Ou bien là, c'est moyennement intéressant, mais, comme je les connais, je leur dis, mais attendez vous en avez d'autres... euh... sous le coude d'immeubles, dites moi tout, on est capable de leur dire... là c'est un courrier entre Louis Lévêque (alors Adjoint au logement à la Ville de Lyon) et Guy Barral (alors Vice-président du Grand Lyon à la

stratégie et actions foncières), on leur dit... bah attendez, celui là on vous le laisse passer mais par contre on sait que vous en avez... que vous êtes en train de négocier un autre, celui-là on le veut. Donc on vous laisse passer celui-là, mais celui-là on le prend. Voilà comment que ça se passe un peu. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 1, 30/01/2013)

Ces extraits d'entretiens font ressortir l'importance des réseaux d'acteurs. De plus, nous remarquons que les échanges entre les promoteurs de logements (ou les marchands de biens) et la collectivité ne portent pas sur une question d'argent (le prix auquel la collectivité achète le foncier) mais sur un accord de nature politique. L'objectif du Grand Lyon n'est pas de réussir à acheter telle ou telle parcelle mais de faire en sorte qu'avant d'acheter du foncier les opérateurs consultent la communauté urbaine pour connaître ses intentions dans ce secteur et sur ce terrain en particulier. Il s'agit donc d'un mode de régulation des dynamiques de promotion par l'introduction d'une pratique endogène au système d'acteurs, ce qui signifie en substance que tous les promoteurs ou marchands de biens sont les bienvenus dans le Grand Lyon mais que leurs actions ne doivent pas aller à l'encontre des objectifs de l'autorité publique. Dans le cas contraire, cette dernière à les moyens de compliquer, voire de rendre impossible, l'activité de cet opérateur sur le territoire de la communauté urbaine, sans pour autant avoir à devenir propriétaire de l'ensemble du foncier. Sans faire l'objet d'un règlement, cette action de la collectivité émet un message normatif qui contribue à la régulation des jeux d'acteurs sur les marchés fonciers :

Quand il y a une DIA qui arrive, donc là [un promoteur], pour 4 millions et quelques... ils sont venus, boom, je leur ai fait une préemption et contre proposition, parce que j'arrivais pas à les avoir pour discuter. 4,2 millions, j'ai fait une contre proposition, j'ai enlevé 50 000 €, c'est ridicule ! Mais ils sont venus me voir, ils ont débarqués y'a 15 jours, ils sont venus de Paris là. Alors, je leur dis, ça fait plaisir de vous voir, j'arrivais pas à vous voir ! Alors je leur ai expliqué, moi je veux bien l'immeuble, mais bon je veux pas telles conditions... On est en train de tomber d'accord, et puis je leur dis, pendant que vous êtes là, vous devez gérer pour vos clients, d'autres immeubles, parce que vous en avez d'autres aujourd'hui que vos clients veulent vendre, parce que nous on est preneur, on étudie avant. Donc là ils m'en ont amené un, rue Germain Soufflot, dans le 5ème. On va l'étudier, je sais pas si on va y aller, mais tu vois, ils m'ont apporté l'affaire. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 1, 30/01/2013)

Il y a là une part importante à la négociation plutôt qu'à l'imposition réglementaire simple ou l'action directe de la collectivité. Toutefois, ce mode de régulation n'offre pas autant de marges de manœuvre à l'autorité publique que l'action foncière, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les bénéficiaires du droit de préemption sont légalement contraints dans l'utilisation de cet outil juridique. En effet, il n'est pas légal d'acheter une parcelle spécifiquement dans l'optique d'entraver un acheteur. Il faut justifier cette préemption par un projet lié aux compétences de la collectivité qui préempte. De ce point de vue, le Grand Lyon a plus de marges de manœuvre que les communes :

Int : Selon l'état de la DIA, on avise de ce qu'on veut. Soit il peut y avoir aussi une étude pour les logements sociaux, ils peuvent préempter avec une vocation.

On préempte pour un objet, donc un équipement public... On ne peut pas préempter comme ça [comme on veut].

RM : Donc on ne peut pas dire qu'on préempte pour pouvoir négocier...

Int : Non. Par contre, quand il s'agit de réserves foncières, dans ce cas là, on dit au Grand Lyon, attention, préemption étude Saint-Jean. Donc là, on raccroche ça a une étude opérationnelle, et dans ce cadre là, le Grand Lyon peut déclencher la préemption. Et nous, on n'a pas cette capacité là, parce qu'on est que ville et qu'on n'a pas la compétence sur les études.

Donc nous, on ne peut préempter que pour notre compte, pour équipements publics, écoles, parcs euh... places publiques, cheminements, voilà. (Agent public territorial, commune, entretien 7, 24/04/2013)

Toutefois, depuis la loi ALUR du 24 mars 2014, nous avons vu qu'un bien acquis par préemption peut-être utilisé pour un objet différent de celui mentionné dans la décision de préemption à condition qu'il respecte les objectifs très larges de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme. De plus, une menace sans réelle capacité d'agir risquerait de n'avoir que peu d'influence. L'utilisation d'une action foncière légère et ciblée suppose à la fois des capacités de suivi des DIA qui parviennent au Grand Lyon, des capacités de négociation avec les acquéreurs potentiels de foncier (dont les promoteurs de logements sont des acteurs majeurs), et la capacité financière de réellement préempter un bien si l'acquéreur refuse de se conformer aux exigences de la collectivité.

La DFI réalise également « des opérations foncières sans posséder le foncier » (extrait d'entretien ci-dessous), c'est-à-dire que ce service mène des actions visant à avoir les mêmes effets que l'action foncière publique (atteindre un ou plusieurs des objectifs politiques du Grand Lyon), mais sans acheter un seul mètre carré de foncier ou d'immobilier, ni même en proposant (ou en menaçant) de le faire :

Int : Aujourd'hui on travaille, bon là je vais te parler de l'éco, mais on peut le retrouver dans l'habitat... Là on a une opération, comme c'est pas encore ficelé, je te dis pas où c'est, mais on a 3 barres d'immeubles qui appartiennent à un bailleur social, et c'est en zone Ui. Donc on a un projet important, et bien nous on va pas aller acheter. Par contre, on a vu les bailleurs sociaux qui avaient murés ces bâtiments, on a été facilitateur pour dire, c'est untel qui va acheter, qui va faire l'opération. Donc on les a mis en relation, et non seulement on a négocié avec eux un prix plus bas pour qu'ils sortent l'opération.

RM : Avec un promoteur immobilier ?

Int : Oui, un promoteur. Mais si tu veux on fait du foncier... on fait des opérations sans posséder le foncier.

RM : En facilitant la mise en relation entre...

Int : Et même en négociant avec eux. Et ça, ça va être... on va être obligé de la faire de plus en plus étant donné qu'on n'a plus de budget. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 1, 30/01/2013)

-----

Les politiques foncières opérationnelles, c'est-à-dire les actions qui permettent de déclencher une dynamique d'échanges de biens, parfois suivies d'un processus d'aménagement et/ou de promotion de logements, constituent un moyen d'influer sur les pratiques des promoteurs de logements. La technique la plus forte consiste à constituer des réserves foncières. Toutefois, elle est nécessairement coûteuse, surtout lorsqu'elle porte sur des terrains en renouvellement urbain (donc bénéficiant déjà de

droits à bâtir fixés et qui peuvent aussi : être occupés, légalement ou non, être pollués, avoir une composition parcellaire complexe, etc.). Il s'agit d'un outil aujourd'hui utilisé par le Grand Lyon pour réaliser les projets d'aménagement et de promotion immobilière (logements et autres) les plus importants, les plus emblématiques et/ou pour débloquer les situations les plus complexes, où les dynamiques de promotion ne peuvent pas se déclencher sans intervention publique. En effet, aucun opérateur privé n'oserait mobiliser ses fonds propres ou trouverait des ressources financières complémentaires pour contrôler la ressource foncière à cet endroit.

Nous avons également vu que l'action foncière n'est pas forcément nécessaire pour déclencher une dynamique d'aménagement puis faire financer des équipements publics, pour imposer une certaine forme urbaine, une qualité des bâtiments et des espaces publics et/ou pour promouvoir des types de produits immobiliers (logements, bureaux, commerces, locaux industriels, etc.) ou des types de logements (logements sociaux ou non, grands ou petits logements, logements à destination d'investisseurs locatifs ou d'acquéreurs occupants, etc.). Les collectivités se servent de procédures d'aménagement (la ZAC), d'outils de financement de l'aménagement (dont le PUP, de plus en plus utilisé), de la création d'équipements publics et de l'action foncière publique comme d'outils régulateurs des dynamiques de promotion. La tendance actuelle de forte pression sur l'utilisation de l'argent public pousse le Grand Lyon à laisser les propriétaires fonciers et les opérateurs fonciers et immobiliers agir d'eux-mêmes. Pour cela, dans les zones « hors marché », il cherche à créer une dynamique de promotion nouvelle. Dans les zones « tendus », où les promoteurs sont prêts à venir d'eux-mêmes, nous avons vu que les outils d'aménagement et d'action foncière constituent également des moyens pour ouvrir à la négociation avec les opérateurs, et donc pour contrôler les dynamiques d'aménagement et de promotion immobilière d'initiative privée sans se limiter à la règle de droit des sols. Dans le chapitre 8, nous verrons que cette même règle fait l'objet d'un mode de rédaction et d'une application qui s'apparentent à une transaction entre l'autorité publique et les promoteurs de logements. La règle devient alors ressource ou contrainte pour les uns et les autres pour atteindre leurs objectifs, tout comme l'est le contrôle effectif du foncier et du processus d'aménagement, qui précède la promotion immobilière.

# CHAPITRE 7

## AGIR SUR LA PRODUCTION DE LOGEMENTS PAR L'OFFRE FONCIERE

Nous venons de voir que pour influencer sur la production de logements, les collectivités peuvent agir directement dans l'usage qui est fait du foncier en s'en rendant propriétaires et, en possible complément, en prenant en charge les dynamiques d'aménagement, préalable souvent indispensable à la réalisation d'une opération de promotion immobilière. Dans la suite de cette thèse, nous nous intéressons aux autres modes de régulation de ces dynamiques de promotion de logements. Nous avons vu dans le chapitre 4 que la ressource foncière est essentielle pour les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux et que, du fait du compte-à-rebours, la concurrence est très forte entre promoteurs pour l'accès à cette ressource. Dans les chapitres 7 et 8, nous nous interrogerons sur la capacité des collectivités, par l'usage des règles de droit des sols, à influencer sur la pratique des promoteurs de logements. Toutefois, avant de considérer que l'existence de plans de zonage est un acquis indiscutable, nous nous arrêtons dans ce chapitre sur l'existence même de ces règles de droit (et de leur traduction spatiale à travers des documents graphiques). Afin d'atteindre et de maintenir l'objectif de produire 7 500 logements neufs par an dans le Grand Lyon, 500 000 logements par an en France, la solution ne résiderait-elle pas dans une libération massive de foncier juridiquement constructible ? Une première solution pourrait résider dans l'assouplissement, voire la suppression totale des plans de zonage (chapitre 7.1), une seconde solution, dans le maintien des plans de zonage mais accompagné d'un usage renouvelé du levier fiscal des politiques foncières, afin de faire correspondre l'utilisation effective du foncier aux attentes de la collectivité (chapitre 7.2).

### ***7.1. La régulation des dynamiques de promotion par l'offre foncière***

#### **A. Effet du zonage sur les prix fonciers et immobiliers**

Le zonage, c'est-à-dire la règle de droit des sols, qui engendre la création de droits à bâtir, est le principal facteur influant sur le niveau des prix fonciers. Ce facteur est susceptible de multiplier par 10, 100, voire plus, la valeur de deux terrains voisins<sup>140</sup>. Un tel constat d'inégalité a poussé le législateur, dans les années 1970, à instaurer le « plafond légal de densité » (PLD). Comme nous l'avons évoqué dans le chapitre précédent, l'objectif initialement recherché était de récupérer une partie des plus-

---

<sup>140</sup> En Angleterre, le rapport officiel Barker rapporte que dans le sud-est de l'Angleterre, la valeur des terrains constructibles est en moyenne de 6000 livres/hectare, alors que celle des terres agricoles est de 2,77 livres / ha. Le rapport est de 1 à 450 !



values accordées aux propriétaires de terrains situées dans les zones les plus aisément « densifiables » en rendant payant l'obtention de droits à bâtir supplémentaires au dessus d'un certain seuil. Cette mesure n'a pas atteint son objectif car elle a surtout bloqué les opérations sous le niveau de plafond légal, non pas d'inciter les promoteurs à construire des étages supplémentaires en échange du paiement de cette taxe. Le dispositif a donc été réformé par les lois du 27 décembre 1982 et du 18 juillet 1985, « *qui ont donné aux communes la possibilité de moduler le plafond légal de densité. Cette réforme a eu pour résultat de changer totalement la signification du versement pour dépassement du PLD. Celui-ci est devenu une ressource nouvelle des communes en vue de financer l'aménagement* » (Jegouzo, 2010, p. 13).

Toutefois, avant d'aborder la question de la dérèglementation du droit des sols, notons que la constructibilité réglementaire n'est pas partout directrice des prix fonciers. Tout d'abord, il existe aussi des paramètres topographiques, géologiques et anthropologiques (exemple de la viticulture) qui peuvent avoir une grande importance (chapitre 1). Ensuite, Castel et Jardinier montrent que la règle de droit des sols est directrice des prix fonciers seulement lorsque les promoteurs sont en capacité de réaliser des opérations avec une surface de plancher au moins égale au plafond réglementaire fixé. C'est le cas dans les cœurs d'agglomération, là où la ressource clientèle est suffisamment mobilisable pour construire densément (et là où le PLD devait donc permettre de récupérer une partie des plus-values générées par cette densification). En revanche, plus en périphérie, « *là où les urbanistes veulent densifier pour lutter contre les maisons individuelles diffuses<sup>141</sup>, il est possible que le marché ne puisse pas faire autre chose [que des opérations de maisons individuelles]* » (Castel, Jardinier, 2011, p. 16). Dans ce cas, la constructibilité réglementaire n'est plus directrice dans la fixation des prix fonciers. Nous retrouvons là une des thèses majeures de Von Thünen, à savoir que « *l'affectation du sol est fonction de son prix* » (Guigou, 1986, p. 324). Nous revenons sur ses conséquences en conclusion de cette seconde partie.

### Y a-t-il un manque de foncier urbanisable ?

La question posée ici ne relève pas de celle de savoir si le zonage respecte ou non la constitution française, qui, en reprenant en préambule l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, déclare : « *la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* » (Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, article 17, préambule de la Constitution française). Dans cette partie, nous nous interrogeons sur le fait de savoir si, puisque le plan de zonage limite la quantité de foncier constructible et oriente l'urbanisation vers tel ou tel endroit, il contribue à faire augmenter les prix des terres et, par répercussion, celui des logements. Pour certains promoteurs immobiliers rencontrés, le fait que le PLU actuel du Grand Lyon ait

---

<sup>141</sup> Si les discours urbanistes portent un tel souhait, ceux des élus sont bien souvent très différents. Il est rare qu'au niveau communal, un élu porte l'objectif de transformer un quartier pavillonnaire en quartier d'habitats collectifs.

fortement limité les zones U et AU par rapport au POS (Plan d'occupation des sols) précédent est une des causes principales de l'augmentation des prix immobiliers :

On a 2 000 hectares en zones Ua1, et 1 000 en Ua2<sup>142</sup>. Et si on fait ça, et si on considère un COS de 1, ce qui n'est pas énorme. Ce n'est pas rien, mais ce n'est pas énorme. Et si on considère 50 % en logements, que le reste après il y a des bureaux, un peu de commerces... Et bien ça vous fait 3 000 hectares, ce qui fait... euh... au moins 150 000 logements. C'est à dire à peu près 30 ans de production de logements. [...]

Donc ça veut dire... 150 000 logements disponibles : admettons qu'on le fasse par tranches de 10 % par an, n'allons pas faire des choses provocatrices, ça fait 15 000. Ils leur en faut 3 000 – 4 000 par an !<sup>143</sup> Si on ouvre 15 000 au lieu de 3 000 – 4 000, qu'est ce qu'on va avoir immédiatement ? Un effondrement des prix.

Donc en réalité. C'est tellement évident que c'est marrant que ça n'arrive pas à percer. C'est que les élus sont les seuls responsables de la montée des prix immobiliers. Ils organisent la pénurie de terrains côté pile, et côté face ils disent, putain, c'est vachement trop cher. CQFD. Vous savez, le coût de construction d'un immeuble aujourd'hui, même avec les 35 heures, c'est rarement à plus de 2 000 euros. Donc si le foncier coûtait 100 euros du mètre, vous auriez un peu partout des appartements à 2 000, 2 200 euros du mètre.

[...] Donc on aurait une baisse générale des prix et ça, nous y sommes favorables, mais les élus préfèrent rationner leur foncier, et après ils maquillent ça avec des idées de dire qu'il faut que ce soit esthétique, qu'il faut que ce soit... (Promoteur immobilier, entretien 4, 04/02/2012)

On finit par créer un malthusianisme des PLU, qui d'ailleurs ne sont pas en relation... ne sont pas dans un état de compatibilité réelle avec les documents maîtres que sont les DTA, les SCOT et les PDU, ce qui est réglementairement... ce qui ne colle pas. Euh... l'Etat ne dit rien. Donc on arrive à des PLU qui définissent des normes de constructions faibles, dans des zones équipées. Je parle bien de ces zones équipées. Et donc par rapport à la demande on construit pas assez, c'est aussi simple que ça. [...] On le voit bien... quand on dit, les prix montent, mais c'est la conséquence de ça ! C'est à dire que les prix montent parce qu'on ne construit pas assez. (Promoteur immobilier, entretien 7, 17/02/2012)

Vous avez remarqués que les prix informatiques ont baissés, que les prix des télévisions ont baissés. Pourquoi ? Parce qu'il y a abondance de l'offre, parce que les produits, pour des raisons bien connues de mondialisation, qui fait qu'on a aujourd'hui les capacités d'avoir des produits en France et qui sont produits en très grand nombre à l'extérieur, pour faire finalement des produits qui ont baissé en coût.

La particularité de l'immobilier, c'est que l'immobilier est le seul produit qui ne se délocalise pas. Le seul et unique. C'est un produit exclusivement local. [...] La difficulté de notre activité, c'est que l'immobilier est étroitement liée à la politique du droit des sols, autorisant largement ou peu largement les capacités de construire dans les secteurs où le terrain existe physiquement. Et l'évolution réglementaire des 20 dernières années a fait que finalement les capacités

---

<sup>142</sup> Le zone UA est définie comme une « zone dense et multifonctionnelle (habitat, commerce et services majeurs, production artisanat et équipements collectifs) au centre de l'agglomération » (Règlement du PLU du Grand Lyon, secteur Lyon – Villeurbanne, p. 149) et comme une « zone banalisée. Centres ville, bourgs, villages, quartiers anciens et certains hameaux » (Règlement du PLU du Grand Lyon, secteur périphérie, p. 149).

<sup>143</sup> Nous avons vu que l'objectif de production fixé par le Grand Lyon se situe plutôt à 7 500 logements produits par an, et que la production effective a atteint 10 000 logements lors des années du dispositif Scellier.

de construire sont aujourd'hui insuffisantes par rapport aux besoins de logements. Nous sommes donc dans un mécanisme parfaitement identifié, bien connu, par lequel la rareté crée l'inflation. C'est à dire que le seul moyen que nous aurions d'avoir du logement accessible, ce serait l'abondance de l'offre. Et comme l'offre n'existe que trop peu parce que les droits de construire en France liés à l'empilement des règles administratives, on ne produit pas assez de logements, et donc les rares terrains existants, physiquement existants, sont disputés âprement par les différents acheteurs possibles, ce qui crée une inflation sur le foncier, ce qui engendre une augmentation des prix. (Promoteur immobilier, entretien 5, 10/02/2012)

Si on voulait faire baisser le prix du foncier, faudrait libérer du foncier. Puisque là on se fait la guerre tous à essayer de récupérer, puisqu'on manque de foncier, moi il me manque une opération parce que j'arrive pas à en trouver là. (Promoteur immobilier, entretien 9, 24/02/2012)

Selon la majorité des promoteurs immobiliers rencontrés, le marché serait donc en capacité d'absorber bien plus de logements neufs. Le blocage qui empêcherait l'offre de correspondre à la demande serait donc essentiellement foncier. C'est selon eux d'autant plus vrai que le Grand Lyon ne cache pas qu'il a fortement restreint les zones urbanisables (U) et surtout, les zones « à urbaniser » (AU) dans le PLU adopté en 2005 :

La rareté foncière vient du PLU intrinsèquement, c'est très clair, puisqu'on a refermé les zones AU dans le précédent PLU. On les a retransformées en zones agricoles. Donc l'idée effectivement de renouvellement de la ville sur elle-même de SRU, on l'a appliquée immédiatement, et on a donc, y compris dans le rapport de présentation, indiqué que ce sont les zones à urbaniser qui repassaient en zones agricoles.

Donc il y a déjà une réduction de l'offre foncière par étalement qui est très claire, et bien entendu l'offre foncière par renouvellement est plus difficile à obtenir pour des raisons stratégiques et quantitatives, et le coup en est plus élevé, c'est très clair. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 4, 10/04/2013)

Selon les promoteurs de logements, ces choix politiques font qu'ils n'arrivent pas à trouver assez de terrains pour répondre à l'ensemble des demandes de la clientèle. Ce surplus de ressource clientèle est alors investi dans la ressource foncière, générant une augmentation du prix des terrains. En contrepartie, comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 5, le Grand Lyon met en avant une réelle volonté « d'intensification urbaine », faisant passer le message qu'il fait des efforts pour ouvrir des droits à bâtir « verticalement », en augmentant les hauteurs et les gabarits autorisés pour compenser le peu d'ouvertures « horizontales » de foncier urbanisable en extension urbaine.

## **B. Des politiques publiques schizophréniques ?**

Selon Marc Le Fur, alors député, « nous [l'Etat et les collectivités territoriales] fournissons en même temps (...) des encouragements fiscaux et des « découragements » juridiques » (Marc LE FUR, député UMP, 2011, rapporté par Lyon pôle immo). Les multiples aides publiques au logement, et notamment les aides à l'investissement locatif, ne seraient en un sens que le revers d'une politique schizophrénique qui, d'un côté limite les possibilités de construire à travers les règlements d'urbanisme donc augmente la « pénurie » en terrains et en logements (effet « rareté » du zonage),

de l'autre incite à la construction de logements, à la fois à travers les politiques du logement et par l'effet « aménité » du zonage, c'est-à-dire par le fait qu'il contribue à créer et à stabiliser une qualité de l'environnement social et environnemental d'un territoire. Ceci reflète la difficulté, voire l'impossibilité, d'atteindre l'ensemble des objectifs fixés par l'Etat et les collectivités locales. Entre construction de logements, qualité urbaine et architecturale, densification / intensification, limitation de l'étalement urbain et rentabilité financière des projets, les choix à faire sont nécessairement politiques. Or, une grande difficulté provient du fait que, indépendamment de la couleur politique des élus, les objectifs varient selon que ces derniers s'expriment au nom d'un quartier, d'une commune, d'une agglomération ou de l'Etat :

Il arrive souvent que les logiques du Grand Lyon ne se retrouvent pas dans les volontés communales. Une fois qu'on a changé d'échelle, la densification peut-être mal perçue. On peut comprendre que les communes réagissent comme ça, il y a des problèmes de proximité, de promiscuité, tout cela car on raisonne à différentes échelles. Quand on traduit les raisonnements d'agglomération au niveau d'un quartier, on crée de la plus grande proximité, et même promiscuité. Avec la densification, on amène aussi des nouveaux habitants, donc du trafic. Les réseaux, notamment routiers, n'ont pas forcément la capacité d'absorber ces habitants supplémentaires. C'est pour cela que la densification suppose beaucoup de qualité. (Architecte - conseil, Grand Lyon, entretien 10, 27/06/2013, non enregistré)

### Conséquences urbanistiques et immobilières d'une absence de zonage

Les recherches tentant d'évaluer l'effet global du zonage sur l'ensemble de ces objectifs antagonistes (ou sur un des objectifs pris indépendamment) sont relativement nombreuses dans la littérature anglo-saxonne, en particulier celles qui reposent sur des calculs économiques (dans le sens où elles tentent de traduire par une valeur financière l'ensemble des coûts et des bénéfices induits par le zonage). Elles sont beaucoup plus rares en France<sup>144</sup>. Tout du moins, ces dernières ne cherchent que rarement à mesurer si l'impact de l'existence d'un plan de zonage est positif ou négatif pour la collectivité<sup>145</sup>.

Paul Cheshire regrette que les politiques ne prennent que très peu en compte les résultats de ces recherches effectuées sur les coûts et bénéfices totaux des politiques de zonage (Cheshire, Sheppard, 2005 ; Cheshire, 2009). Pour Cheshire, elles montrent globalement que le zonage permet de construire un environnement bâti de qualité et de protéger nombre d'espaces naturels et agricoles de l'urbanisation, mais la distorsion des prix fonciers et immobiliers qu'il engendre serait bien plus contraignante. En créant un transfert de richesse des jeunes générations vers les anciennes déjà propriétaires (Cheshire, 2005, p. 7), il oblige les autorités publiques à mettre en place des

---

<sup>144</sup> Signalons toutefois les travaux de Ruegg (2000) et de Lecat (2006).

<sup>145</sup> Vincent Bénard, membre de think tanks libéraux (institut Hayek, institut Turgot) et conseiller national du parti libéral français (informations disponibles sur son blog : <http://www.objectifliberte.fr/a-propos.html>) prend régulièrement positions pour dire que « *les lois de zonage sont grandement responsables de la hausse des prix immobiliers actuels. Leur efficacité en terme de promotion d'un meilleur environnement et d'une plus grande qualité de vie apparaissent tout à fait discutables* » (Bénard, 2007, p. 91). De tels positionnements politiques sont toutefois relativement rares en France.

programmes d'aides au logement, que ce soit pour aider les ménages à devenir propriétaires ou pour louer un appartement décent selon leurs moyens financiers. Pour Cheshire, la solution principale reviendrait à dire que si la différence de prix constatée entre deux terrains dans une agglomération, l'un urbanisable et l'autre non, dépasse un certain seuil (ce qu'il nomme un *price signal*), il devrait y avoir une présomption en faveur du développement. Même si le terrain n'est pas classé en urbanisable, le permis de construire (*development permission*) devrait être délivré, à moins qu'une autre valeur économique ou environnementale mérite d'être protégée et apporte un intérêt financier supérieur (Cheshire, 2005, p. 7). Autrement dit, si la collectivité souhaite interdire ou modifier la forme d'une opération immobilière dans une zone où la distorsion des prix entre zones constructibles et zones non constructibles dépasse un *price signal*, ce sera à elle d'apporter la preuve que cette opération ne permet pas d'atteindre les objectifs énoncés dans les plans d'urbanisme, non pas à son promoteur de prouver qu'il respecte bien les règles de droit des sols. Il ne s'agit donc pas de supprimer les plans de zonage mais d'inverser la charge de la preuve : ce n'est plus au promoteur d'une opération de prouver que son opération va dans le sens des orientations posées par la collectivité, mais à cette dernière de prouver qu'une opération d'aménagement et/ou de promotion immobilière doit être interdite car elle apporte plus de coûts que de bénéfices pour la collectivité. « *L'application de cette méthode suppose que le régulateur, ou l'autorité publique en charge de la planification urbaine, connaît les bénéfices collectifs et les coûts sociaux de la planification. Or, ces bénéfices et ces coûts ne sont pas accessibles à l'observation. Il est nécessaire de les estimer par des méthodes économétriques de monétarisation des biens non marchands tels que la méthode des prix hédonistes* » (Lecat, 2007, p. 301). Ceci pose la question de la capacité des communes françaises à agir de la sorte alors que plusieurs milliers d'entre-elles ont une taille critique pour embaucher ne serait-ce qu'un agent communal, ainsi. Surtout, est-il bénéfique de vouloir réguler un système social uniquement sur la base d'une approche où toutes les actions et leurs conséquences sont évaluées sur la base d'une monétarisation, alors même que nous avons vu en préambule qu'aucune théorie économique n'a réussi s'imposer comme « loi généralisable » explicative de la formation des prix. Cheshire répond à cela que si toute méthode d'évaluation financière des coûts et bénéfices sociaux présente des biais, l'amélioration de la méthode des prix hédonistes rendent ces derniers acceptables.

Un exemple intéressant, analysé par Jean Ruegg, est celui de Houston. La logique de l'offre foncière et de la présomption en faveur du développement y est poussée à l'extrême puisqu'il n'y existe pas de plan de zonage (dès lors, toute opération est supposée être autorisée dès lors qu'elle respecte les règles de construction). Ruegg montre que cela ne signifie pas pour autant qu'il y ait une absence totale de régulation foncière. Celle-ci s'effectue par des contrats régis par le droit privé. Les pouvoirs publics restent présents dans le jeu de l'utilisation du sol mais leur poids est largement amoindri. L'effet sur les prix fonciers et immobiliers est très difficile à évaluer, « *tout au plus, l'analyse permet de montrer la confusion qui s'instaure à propos des effets du zonage sur les prix fonciers, sur les coûts de la construction ou sur la valeur commerciale d'un bien immobilier* » (Ruegg, 2000, p. 233 - 234). Pendant longtemps, les prix immobiliers ont été les mêmes à Houston que dans les quelques

quartiers (qui font une taille supérieure aux communes françaises) qui bénéficient d'un plan de zonage, avant d'augmenter plus fortement dans les secondes. Cette hausse peut-être interprétée comme une demande par les propriétaires de s'assurer une protection publique de leur propriété donc de faire augmenter les prix dans ces quartiers. Puisque sans zonage, « tout est possible » en termes de construction, les conséquences se font sentir sur la morphologie urbaine. Deux quartiers adjacents peuvent être totalement disparates. Jean Ruegg en attribue la cause aux phénomènes de rétention qui se mettent en place dans l'espoir d'anticiper une plus-value. Le propriétaire d'un terrain en centre-ville préfère souvent attendre la bonne affaire et vendre à un promoteur qui projette de réaliser des bureaux, plutôt que vendre de suite son bien immobilier ou son terrain. Il en résulte qu'un hangar peut y côtoyer une zone de parking, une zone résidentielle, une zone de friches (industrielle ou résidentielle) ou un ensemble de commerces et bureaux. Au final, il se crée une certaine mixité mais dans une atmosphère de totale imprévisibilité quant à savoir de quoi le quartier voisin sera fait demain, à moins d'avoir les moyens pour s'en rendre propriétaire. Pour faire face à cette imprévisibilité, la ville de Houston est amenée à offrir les mêmes standards de réseaux sur l'ensemble du territoire, conçus à des capacités maximales, ce qui bien sûr à un coût élevé pour les budgets municipaux et pour l'environnement. Des carences apparaissent dans l'entretien du réseau viaire, dans la distribution, l'évacuation et le traitement des eaux, dans la mise en place de transports en commun. La ville a peu d'espaces verts, manque de places de prison, de pompiers, de policiers. La mixité évoquée s'exprime entre quartiers, mais au sein des quartiers, la gestion par contrat privé est plutôt facteur d'exclusion. D'une part les contrats peuvent être explicitement ségrégatifs, d'autre part, les gérer n'est pas accessible à tous. Seulement 40 % des propriétaires ont les moyens financiers pour créer des clubs privés de juristes et d'avocats capables de gérer et de faire respecter les contrats. Ainsi, la régulation de l'utilisation des sols existe bien à Houston, mais elle « *ne protège durablement que ceux qui ont les moyens de faire respecter le contrat. [...] En cela, elle est moins équitable que le zonage dont l'administration revient exclusivement à la collectivité publique qui l'applique à l'ensemble du territoire de sa juridiction* » (Ruegg, 2000, p. 227).

Toutefois, pour Vincent Bénard, si « *ni Houston ni Dallas* (qui a un plan de zonage mais très peu contraignant) *ne peuvent passer pour des paradis terrestres vus d'Europe, du fait de leur manque d'âme historique et de la trop grande prééminence que leur culture assigne à l'automobile, [...] ces villes ne peuvent pas être considérées comme des repoussoirs qui permettraient de condamner l'urbanisme libre. [...] Le marché immobilier permet aux résidents de ces cités, y compris les plus modestes, de trouver des offres de maison de taille « américaine » (plus de 150 m<sup>2</sup>, 3-4 chambres) à des tarifs qui feraient rêver chez nous* » (Bénard, 2007, p. 79).

Globalement, par la complexité et l'indétermination des valeurs (monétaires ou non) à prendre en compte, la littérature scientifique peine à établir la nature précise des effets sociaux, environnementaux, architecturaux et économiques dus au zonage (Quigley et Rosenthal, 2005). L'existence d'une réglementation foncière permet de maintenir une certaine homogénéité d'une zone, donc de limiter les conflits d'usage et d'améliorer la qualité de vie des résidents. Dans le cas contraire,

seuls les plus riches ont les moyens de payer des avocats, des juristes et une police pour faire respecter le fait qu'ils ne souhaitent pas voir à proximité de chez eux s'implanter une usine polluante ou des populations qu'ils jugent indésirables. D'un autre côté, le zonage est une atteinte au droit de propriété, puisque le propriétaire ne peut pas faire ce qu'il veut sur sa parcelle, mais cette limitation du droit est compensée par un transfert de responsabilité du privé au public. Il consacre la *« collectivisation des responsabilités et, beaucoup plus prosaïquement, des coûts que les propriétaires doivent engager pour établir, puis pour maintenir et pour faire respecter l'homogénéité d'une zone ou d'un quartier. Cette « socialisation des responsabilités » représente un gain important »* (Ruegg, 2000). Pour certains auteurs, les avantages sociaux et environnementaux liés au zonage ne compensent pas leurs effets négatifs sur l'économie dans son ensemble (Albouy et Ehrlich, 2013, p. 25 ; Cheshire, 2005) et empêchent les prix des logements (neufs et anciens) de se rapprocher de leur coût de construction (Glaeser et Gyourko, 2002 ; Bénard, 2007). Pour Lecat, s'il conclue que l'existence d'un POS, donc d'un plan de zonage, augmente le prix des terrains à bâtir et des maisons individuelles (l'effet étant « significativement positif » sur les premiers et « faiblement significatif » sur les seconds), il est difficile de faire la part des choses dans cette augmentation entre l'effet rareté (restriction de la quantité de foncier constructible) et l'effet aménité (amélioration et stabilisation de l'environnement urbain et paysagé) causé par l'existence d'un plan de zonage (Lecat, 2006). Pour d'autres auteurs, l'absence de zonage contribue à fortement altérer les qualités urbaines, architecturales, sociales et sécuritaires des villes (Ruegg, 2000, Buitelaar, 2007). Autrement dit, il ne s'agit pas d'oublier que les politiques d'urbanisme (dont l'élaboration et l'application des plans de zonage) n'ont pas pour seul but d'agir sur la production quantitative de logements. De plus, il n'y a aucune raison qu'en l'absence de zonage les prix des logements diminuent dans les quartiers les plus attractifs. L'effet inverse est même tout à fait possible puisque, d'une part, la « privatisation des responsabilités » pour maintenir l'homogénéité d'un quartier peut faire augmenter le prix pour accéder à ces espaces (pour y devenir propriétaire ou locataire) ainsi qu'entraîner des coûts importants pour les résidents (enfermement, moyens de protection privés, etc.), d'autre part, du fait du principe du compte-à-rebours, augmenter la quantité de droits à bâtir signifie également que les promoteurs peuvent mobiliser plus de ressource clientèle et qu'ils ont donc plus de moyens financiers pour acheter le foncier encore plus cher.

Signalons un autre cas concret. La dérèglementation en matière de droit des sols est, à notre connaissance, critiquée de manière unanime par l'ensemble des chercheurs qui ont travaillé sur les causes de la « crise immobilière » espagnole de la fin des années 2000 (Vorms, 2009 ; Pollard, 2013, p. 66 ; Naredo, 2013, p. 178). Un des éléments majeurs qui a poussé les promoteurs immobiliers à construire des logements en quantité bien trop grande y serait la loi nationale du sol de 1998 (Vorms, 2009) ainsi que par l'arrêt 64/1997 du Tribunal constitutionnel qui « *déclara l'inconstitutionnalité de la plupart des lois d'urbanisme promulguées par l'Etat entre 1990 et 1992, au motif de l'incompétence de l'Etat en la matière* », ce qui a obligé les communautés autonomes à légiférer en la matière (Parejo Alfonso, 2013, p. 30 - 32). Suite à la loi de 1998, « *tout le territoire national peut être qualifié pour l'urbanisation, à moins d'être expressément protégé. L'article 10 de la loi établit ainsi la présomption*

*générale en favorable à la transformation urbanistique du sol, c'est-à-dire sa classification comme urbanisable. Les pouvoirs publics doivent motiver la protection d'un terrain et non sa qualification pour l'urbanisation »* (Vorms, 2009). Il y a donc une inversion de l'administration de la preuve par rapport au système précédent et au système français de planification (Montiel Marquez, 2013, p. 79). Cette « *libéralisation du sol [...] engagea en Espagne une croissance basée sur une création démesurée de sol urbanisable et une construction excessive à destination essentiellement résidentielle. Loin de produire la diminution escomptée des prix du sol naturel et construit, ce contexte entraîna une flambée des prix insoutenable pour l'essentiel de la population, aggravant paradoxalement le problème social d'accès au logement* » (Parejo Alfonso, 2013, p. 33-34). Cette « *frénésie constructive* » fut permise par ces mesures de dérèglementation du droit des sols, fournissant une ressource foncière abondante, ainsi que par l'afflux de capitaux à bon marché au niveau international et particulièrement en Espagne. En effet, grâce au passage à l'euro, les investisseurs pouvaient bénéficier de conditions de financement inédites, à des taux presque identiques à ceux pratiqués en Allemagne. La croyance collective en la sécurité procurée par « la pierre » et la politique nationale du « tout propriétaire » finit par attirer l'ensemble de la population dans ce qui devint de la pure spéculation : « *on achetait avec l'idée que les prix allaient monter et les prix montaient parce qu'augmentaient les transactions financées par toujours plus de crédit* » (Naredo, 2013, p. 187).

Nous verrons également dans le chapitre suivant que contrairement à une idée relatée régulièrement par les médias et les citoyens, pour qui les acteurs privés sont favorables à une disparition des règles qui limiteraient les libres jeux du marché, les promoteurs immobiliers font pression pour que les PLU comportent des règles de droit des sols et pour que celles-ci soient le plus strictes possibles afin de limiter la capacité de négociation des municipalités.

### Une mesure qui n'a pas duré, la majoration de 30 % des droits à bâtir

La loi du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire déclarait majorer de 30% les droits « *résultant des règles de gabarit, de hauteur, d'emprise au sol ou de coefficient d'emprise au sol* » (loi du 20 mars 2012, paragraphe II). Elle fut abrogée seulement quelques mois plus tard, en juillet 2012, suite à l'élection de François Hollande aux présidentielles et du parti socialiste aux législatives. Tout d'abord, techniquement, une telle mesure se heurtait au fait que les règlements des PLU donnent de moins en moins explicitement des droits à bâtir exprimés en surface de plancher et en coefficient d'occupation des sols<sup>146</sup>. Les règlements des PLU, pour contrôler l'implantation et la forme des opérations immobilières, utilisent désormais majoritairement les articles du règlement du PLU dits « TFU » (Types de formes bâtis), c'est-à-dire les articles 6, 7, 8 et 10, qui permettent de réglementer la morphologie et l'implantation des constructions. Bien que le texte de loi précise que la majoration de 30 % s'applique aussi aux règles de gabarit et de hauteur, elle aurait été très compliquée à calculer (promoteur immobilier, entretien 4, 04/02/2012 ; promoteur immobilier, entretien

<sup>146</sup> Les COS sont amenés à disparaître des règlements de PLU, puisque la loi ALUR de mars 2014 les prive d'effets juridiques avec entrée en vigueur immédiate (le 28 mars 2014) de la mesure pour toute demande d'autorisation d'urbanisme.



8, 17/02/2012). Or, si la majorité des promoteurs immobiliers souhaitent qu'il y ait d'avantage de foncier constructible, ils sont avant tout demandeurs de règles strictes et non discutables (voir chapitre suivant).

Alors que nous avons rencontré bon nombre d'acteurs au moment même de l'annonce de cette mesure, aucun n'a cru à la possibilité de son application effective. En effet cette loi faisait totalement fi du fait que l'urbanisme contemporain se pratique de moins en moins par l'usage de règles strictes, facilement quantifiables une fois approuvées en conseil municipal ou en conseil communautaire, mais de plus en plus comme un jeu de négociation autour de l'application des règles de droit, devenant ressources ou contraintes pour les uns et les autres. (objet du chapitre suivant). C'est aussi oublier que les plans de zonage portent un projet politique qui ne se limite à la régulation de la production de logements. Pour reprendre une nouvelle fois les termes de Jean Ruegg, c'est aussi un outil qui permet une « socialisation des responsabilités » pour maintenir ou changer la physionomie d'un espace défini. Exprimé dans les termes d'un notaire rencontré, l'application de la loi majorant l'ensemble des droits à bâtir signifiait *« qu'il n'y avait plus d'urbanisme. [...] Ca veut dire qu'on s'en fout, ça veut dire qu'il n'y a qu'à construire n'importe comment, je vous en donne 30 % de plus. A la limite, vos espaces verts, et bien paf, vous allez scier les arbres et vous allez mettre des constructions. Je grossis le trait mais pour faire comprendre que je n'ai jamais cru à la possibilité de mettre en œuvre une règle pareille Elle fait fi de tous les problèmes d'architecture, de tous les problèmes d'environnement. Alors voilà, ça paraîtrait curieux d'édicter une règle comme ça »* (notaire, entretien 4, 31/10/2012). Toutefois, pour un promoteur immobilier rencontré, une telle loi aurait eu pour avantage d'aller dans le sens de ce que Paul Cheshire préconise et de ce qui fut pratiqué en Espagne entre 1998 et 2007, à savoir qu'il devrait toujours y avoir une présomption en faveur des projets immobiliers :

[La majoration des droits à bâtir] a une vertu, c'est qu'on renverse la charge de la preuve. C'est à dire que c'est comme ça, et que les municipalités qui ne veulent pas doivent dire non. Et ça c'est totalement nouveau, parce que ça veut dire que l'immobilisme, ou le fait de ne pas prendre position avant, ça permettait de ne rien faire. Là, il va falloir prendre des décisions devant tout le monde, et rendre des comptes publics, en disant, je décide, ou nous décidons de ne rien faire. Et là, y'aura peut-être d'autres associations qui vont émerger et dire, mais attendez, de quel droit vous dites que vous allez... Nous on veut permettre aux gens de venir acheter ici, de venir louer ici ou de venir vivre dans ce périmètre, donc de quel droit vous dites ça ? Ca a cette vertu là, de susciter cette discussion. (Promoteur immobilier, entretien 7, 17/02/2012)

## **7.2. Augmenter l'offre en foncier constructible grâce aux politiques fiscales ?**

Pour augmenter l'offre en foncier constructible il existe une alternative à l'augmentation de la quantité absolue de foncier classée en zones urbanisables dans les plans de zonage. Il s'agit d'optimiser l'utilisation du foncier déjà classé en zones urbanisables en incitant ou en obligeant les propriétaires fonciers à utiliser leurs parcelles au maximum de la constructibilité autorisée. Les promoteurs

immobiliers ne sont dans l'ensemble pas opposés à de telles mesures puisque celles-ci facilitent la mobilisation de la ressource foncière :

Si certaines parcelles peuvent encore muter, la libre volonté des propriétaires fonciers de conserver leurs biens en l'état nous empêche souvent de pouvoir engager des opérations de démolition/reconstruction. (Lettre de la FPI adressée au Grand Lyon dans le cadre de la révision générale du PLU, 2012).

La « libre volonté des propriétaires fonciers » contribuerait donc à créer un manque de foncier effectivement constructible. Cette affirmation revient à dire que la définition du droit de propriété en France est un facteur majeur de blocage au lancement d'opérations de promotion de logements.

En Allemagne, l'autorité publique a la possibilité d'introduire des « obligations de faire » dans les *Bebauungsplan* (BP, « plans de construction ») pour éviter la rétention foncière. Son utilisation est surtout essentielle dans les zones d'extension urbaine, où « *l'approbation du BP implique la mise en œuvre de l'aménagement de la zone concernée* » (Maitrallet, Verhage, Lecompte, 2012, p. 62). Pour Sandrine Levasseur, la France pourrait s'inspirer de cette expérience et « *assortir la déclaration de constructibilité d'un terrain de l'obligation de construire à un certain horizon* » (Levasseur, 2013, p. 386), ce qui pose toutefois la question de savoir ce que deviennent les terrains non construits à l'horizon prévu par la loi et celle de savoir s'il faut ou non instaurer un droit de délaissement pour les propriétaires (Levasseur, 2013, p. 388). Ces dernières années, le législateur français n'a pas suivi la voie des « obligations de faire ». En revanche, il ne se prive pas d'utiliser les politiques foncières fiscales pour inciter les propriétaires fonciers à bâtir leurs terrains nus constructibles ou, à défaut, à vendre ces terrains pour qu'ils soient bâtis. Ainsi, « *en 2006, la loi a ouvert aux communes la possibilité d'instituer la taxe forfaitaire sur les terrains devenus constructibles par le PLU ou la carte communale (article 1529 CGI)* » (Fatôme, Jégouzo, 2012, p. 23).

Dans cette seconde partie de chapitre, nous analysons les différentes politiques foncières fiscales utilisées dans l'optique d'agir sur la production de logements, donc sur les dynamiques de promotion de ceux-ci. Il s'agit alors pour la collectivité de récupérer tout ou partie des plus-values foncières générées par une urbanisation nouvelle (qu'elle soit en extension ou en renouvellement urbain). Ceci est possible :

- Lorsque la plus-value est constatée lors d'une transaction. Il existe ainsi en France une taxe sur les plus-values immobilières et foncières. Elle influe sur le comportement des propriétaires fonciers donc sur la capacité des promoteurs de logements à mobiliser la ressource foncière ;
- A tout moment où les plus-values foncières apparaissent. En France, une telle taxe existe en partie à travers l'Impôt de Solidarité sur la Fortune, puisque cet impôt est calculé sur la valeur vénale des biens au 1<sup>er</sup> janvier. Elle incite à l'utilisation maximale des capacités constructives des terrains. En revanche les impôts fonciers français (Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)) ne poursuivent pas un tel but ;
- Lors d'une amélioration de la qualité urbaine et/ou de l'accessibilité d'un quartier. Ce type de taxes n'influe qu'indirectement sur l'action des propriétaires fonciers et des promoteurs de

logements. Elles visent à les faire participer au financement des dynamiques d'aménagement (donc à diminuer les plus-values potentielles pour les propriétaires et pour les promoteurs), afin que les coûts d'aménagement et d'équipement ne reposent pas exclusivement sur la collectivité publique.

## **A. La taxe sur les plus-values immobilières**

Nous avons vu dans le premier chapitre que le comportement des acquéreurs de logements, donc la capacité des promoteurs immobiliers à mobiliser leur ressource clientèle, est fortement influencé par les changements très fréquents en matière de fiscalité. Les aides à l'investissement locatif, « les frais de notaire » (droits de mutation à titre onéreux, DMTO), les taux de taxes sur les plus-values foncières et immobiliers, les taux de TVA, les zones d'application des taux réduits de TVA, etc. évoluent régulièrement. Ces mesures fiscales sont également accompagnées de mesures de solvabilisation de la demande qui varient également sur la durée, s'appliquent sur des périmètres géographiques variés et tantôt uniquement à l'immobilier neuf, tantôt à la fois au neuf et à l'ancien (cas du Prêt à taux zéro ces dernières années).

Les gouvernements successifs modifient également régulièrement les outils fiscaux qui influent sur l'offre foncière, donc sur la capacité des promoteurs à mobiliser leur ressource foncière. Par exemple, sans apparaître au cœur de l'actualité, le taux et la durée d'application de la taxe sur les plus-values immobilières<sup>147</sup> a une influence majeure. Le Grand Lyon a ainsi pu constater une baisse des déclarations d'intention d'aliéner de 25 % suite à la décision étatique de reporter l'exonération de taxe sur les plus-values immobilières de 15 à 30 ans à compter de février 2012<sup>148</sup>. Les promoteurs immobiliers ont constaté une même rétractation de la part des propriétaires fonciers et immobiliers :

J'étais sur un terrain à Gerland, le type, c'est sa boîte, il a un terrain qui est constructible, il est propriétaire du terrain donc il se crée des revenus, puisque le type il se verse 100 000 € de loyers par an rien qu'en louant ses locaux. Et le type, voilà, on voulait lui proposer environ 8 millions pour son terrain, donc c'était une belle opération. Là dessus tombe le problème des plus-values. Le type, de 8 millions, il passait à 6,8 millions. D'un côté il était propriétaire depuis plus de 15 ans il pensait pas avoir de plus-values, et puis boom il se reprend 15 % de plus-values dans la tête. Donc le gars, il dit, j'ai pas envie de perdre 1 million, donc j'attends. (Promoteur immobilier, entretien 12, 21/03/2012)

Ainsi, les mesures fiscales influent fortement sur la volonté de vendre ou d'acheter un terrain. Pour autant leur influence ne peut pas se limiter à un aspect purement financier. Deux autres éléments essentiels sont à prendre en compte. Premièrement, comme nous l'avons vu dans le chapitre 4, les « accidents ou chances de la vie », tels les divorces, les héritages, les changements d'emplois, etc. jouent également fortement sur la volonté de vendre ou non un terrain, tout comme le fait que

---

<sup>147</sup> Cette taxe est payée lorsqu'un contribuable vend un bien immobilier ou foncier à un prix supérieur à celui payé pour l'acquérir. Elle ne s'applique pas pour les résidences principales.

<sup>148</sup> Ce chiffre ne signifie pas pour autant que la diminution des transactions foncières est entièrement due à cette réforme de la taxe sur les plus-values immobilières.

*« beaucoup de français veulent transmettre leur logement en héritage à leurs enfants, ou recevoir de l'aide de leurs enfants en contrepartie de l'héritage promis, ce qui induit un motif supplémentaire de détention de patrimoine et freine la désépargne en fin de cycle de vie »* (Conseil d'Orientation des Retraites, 2014, p. 6). Deuxièmement, en lien avec l'élément que nous venons d'évoquer, les différentes taxes ont un impact psychologique fort sur les propriétaires, lié au sentiment, pour ces derniers, d'être dépossédés d'une partie de la valeur de leur bien par les pouvoirs publics. Un propriétaire qui se rend compte que x % du prix de vente ne lui reviendra pas pourra faire le choix de ne pas vendre en attendant une potentielle diminution du montant à payer. Ce choix est d'autant plus pertinent lorsque les modalités et les taux d'imposition évoluent régulièrement, ce qui est le cas en France.

Pour les notaires rencontrés, ce sont d'ailleurs ces changements incessants en matière de taxation des plus-values foncières et immobilières qui, loin de permettre d'augmenter l'offre en foncier disponible (mis à part temporairement), ont pour effet pervers d'empêcher les propriétaires fonciers et immobiliers d'avoir une gestion de long terme de leur patrimoine. Ainsi, les modalités d'application des politiques fiscales contribuent selon eux à rendre les marchés fonciers et immobiliers fluctuants, alors même que ce type de placements devrait être un placement à long terme, « rassurant » pour l'investisseur. La conséquence en est l'augmentation de comportements d'investissements opportunistes visant « à faire des coups » plus qu'à trouver un placement peu rémunérateur mais plus sûr à long terme<sup>149</sup>. Autrement dit, tout comme Patrice Vergriete l'a constaté concernant les aides à l'investissement locatif, les cycles de vente du foncier semblent largement influencés par des considérations fiscales, qui relèvent de décisions étatiques, plutôt que par la confrontation d'une offre et d'une demande purement marchande :

Les réglementations sont très compliquées et surtout elles évoluent en permanence, ce qui va complètement à l'inverse d'une gestion raisonnée d'un patrimoine. S'il y a une crise du logement aujourd'hui, donc une augmentation des prix, c'est surtout du à la fiscalité. L'immobilier est cher parce qu'on manque d'offre, et si l'on manque d'offre c'est parce qu'on ne sait pas manier la fiscalité. (Notaire, entretien 2, 20/11/2012, entretien non enregistré)

Il est certain qu'il y a des modifications incessantes. Il y a eu 6 lois de finance et lois de finances rectificatives en 12 mois. Cela n'arrête jamais : on ne nous donne jamais de ligne de conduite et nous agissons au coup par coup. [...] Les dispositifs démarrent d'un coup et s'arrêtent d'un coup. [...] Tous ces nouveaux dispositifs sont précédés d'effets d'annonces dévastateurs. Les gens paniquent, essaient d'anticiper, puis le projet est amendé, voire supprimé... Cela ne favorise par la sérénité dans la gestion de ses biens et dans sa stratégie patrimoniale. (Maître Prohazka, président de la chambre des notaires du Rhône, interviewé dans Lyon pôle immo du 12 novembre 2012).

Comme nous l'avons déjà évoqué dans le premier chapitre, Vergriete nomme ceci le « fiscal timing », très représentatif d'une « fiscalisation » de la ville. Les changements incessants en matière de fiscalité engendrent des comportements de « stop and go » qui ont certainement des conséquences

---

<sup>149</sup> Détail important, cette remarque ne concerne pas les acquéreurs occupants de résidence principale, qui sont exonérés de taxe sur les plus-values immobilières.

inflationnistes sur les prix fonciers. En effet, puisque le coût du portage d'une parcelle est relativement faible et que la propriété foncière est peu taxée en France, un propriétaire n'a aucune raison de vendre s'il pense obtenir plus d'argent ou payer moins de taxes en attendant davantage. Le « plan de relance du logement » annoncé par Manuel Valls, alors Premier Ministre, le 29 août 2014, et dont une des mesures principales est l'annonce d'un abattement exceptionnel de 30 % de l'impôt sur les plus-values en cas de cession de terrains à bâtir avant le 31 décembre 2015 est l'illustration parfaite de ces revirements très fréquents en matière fiscale. Une telle mesure ne fait que donner raison aux propriétaires qui ont fait le choix d'attendre depuis février 2012 pour vendre leur terrain. De plus, elle crée le lit d'une chute massive des ventes de terrains au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Pour éviter ces effets pervers, certains préconisent l'utilisation d'autres politiques foncières fiscales, en particulier les impôts fonciers annuels, afin d'inciter ou de contraindre les propriétaires à l'utilisation optimale permise par les documents d'urbanisme en termes de droits à bâtir.

### Taxer les transactions immobiliers par rapport aux écarts à la moyenne des prix

Signalons sous forme d'aparté une autre idée, notamment énoncée par Benoit Filippi (2011). Tout comme pour la taxe sur les plus-values immobilières, son idée est aussi de taxer le vendeur lors des transactions immobilières, mais il préconise que ce dernier le soit sur la base du prix du bien vendu par rapport aux prix moyens dans le bassin de vie et non plus par rapport à la plus-value réalisée sur le bien lui-même. Ainsi, plus le prix de vente d'un logement ou d'un terrain est éloigné du prix moyen dans une agglomération, plus la taxe est élevée. Une telle taxe n'a pas d'effet sur l'offre foncière mais a pour but de réguler les prix immobiliers et fonciers selon le principe du « ségrégateur / payeur » (Filippi, 2011) : ceux qui auraient les moyens d'acheter un appartement dans les quartiers les plus huppés, bénéficiant d'une bonne exposition, d'une belle perspective paysagère, de la proximité d'équipements publics, etc., seraient également ceux qui payent le plus de taxe, considérée comme une juste rétribution pour un environnement urbain largement façonné par une multitude d'investissements publics. Néanmoins, la mise en place d'une telle taxe a pour conséquence, si elle atteint son objectif, de « manger son assiette ». Ainsi, plus les prix immobiliers et fonciers s'établiraient autour d'un niveau moyen, plus les rentrées fiscales seraient faibles. Il faut donc un effort de pédagogie important afin de ne pas concevoir cette taxe comme une rentrée fiscale complémentaire, mais bien comme une politique qui a pour but de réguler les marchés du logement. Il en est de même concernant l'utilisation des impôts fonciers dans une optique urbanistique, ce que nous évoquons maintenant.

## **B. Encourager le renouvellement urbain par l'impôt foncier**

Nous avons déjà évoqué le fait qu'en France, pour les propriétaires fonciers, les coûts de portage du foncier sont relativement faibles. La conjonction de ces coûts de portage faibles et du fait que le vendeur d'un terrain n'a pas de coûts de construction à engager fait que le marché foncier se prête

bien à la rétention de terrains<sup>150</sup>. Une solution pour limiter ce phénomène ne serait-elle pas d'utiliser les impôts fonciers (TFPB et TFPNB) afin d'augmenter le coût de détention du foncier dans la durée (plutôt que de taxer les transactions, comme nous venons de le voir avec la taxe sur les plus-values) ? Dans cette partie, nous analysons donc la possibilité d'utiliser les impôts fonciers explicitement comme une politique ayant pour but de poursuivre des objectifs urbanistiques, non pas uniquement comme une rentrée fiscale qui a pour but d'alimenter les caisses de la collectivité publique. Pour faire de l'impôt foncier une politique qui permet de libérer du foncier constructible, deux possibilités existent :

- taxer spécifiquement les terrains constructibles non bâtis ou dont la densité n'atteint pas la densité permise au Plan local d'urbanisme ;
- taxer toutes les propriétés foncières sur la base de leur valeur vénale ou sur la base d'une valeur locative réellement réactualisée (sous-partie suivante).

### Libérer du foncier en taxant les terrains nus constructibles

Les premières parcelles auxquelles les urbanistes pensent pour appliquer une surtaxe qui inciterait les propriétaires à vendre leurs terrains, donc à la libérer du foncier pour réaliser des programmes immobiliers, sont celles totalement libres de constructions. Pour inciter à l'utilisation de ces parcelles, les communes ont déjà la possibilité de majorer la TFPNB (taxe foncière sur les propriétés non bâties) des terrains nus constructibles *« dans les communes où la taxe sur les logements vacants est applicable, c'est-à-dire dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements »* (Réponse du Ministère de l'Égalité des territoires et du logement au Journal officiel du 25 février 2014, p. 1 832). Toutefois, cette possibilité de majoration reste très peu utilisée par les communes puisqu'en 2010, seules 196 communes l'avaient instaurée (Levasseur, 2013, p. 385). Pour augmenter son application et donc son efficacité, le projet loi de finances pour 2013 a instauré de plein droit la majoration de TFPNB des terrains nus constructibles (zones U et AU1) dans l'ensemble des zones tendues (article 1396 du CGI, modifié par l'article 82 de la loi de finances pour 2013) Toutefois, *« sentant monter une nouvelle fronde, notamment de la part des maires mis devant le fait accompli, le gouvernement a préféré reculer rapidement sur ce qui était pourtant présenté comme une mesure-clé pour augmenter la production de logements dans les zones tendues »* (Escudié, dans Localtis du 12/11/2013).

L'objectif poursuivi par une collectivité qui alourdit le montant des impôts fonciers des terrains nus constructibles est d'augmenter, pour les propriétaires, la nécessité de constituer des liquidités pour s'acquitter de l'impôt. Or *« le besoin de liquidités est un facteur déclencheur de la mise en vente du terrain »* (DREAL Pays de la Loire, 2013, p. 28). Cette vente met non seulement immédiatement à disposition les fonds nécessaires au paiement de l'impôt (les biens fonciers et immobiliers étant des

---

<sup>150</sup> Le propriétaire foncier doit toutefois avoir les capacités de supporter une immobilisation importante d'argent (tant qu'un bien foncier n'est pas vendu, il est particulièrement illiquide), ce qui n'est pas le cas de tous les acteurs des marchés, en particulier des promoteurs (voir chapitre 4).

actifs très peu liquides), mais met également fin à l'imposition elle-même. Le législateur espère par là que le terrain soit vendu à un propriétaire qui ne voudra pas non plus s'acquitter de cette surtaxe et qui, par conséquent, décidera de réaliser une opération de promotion de logements (ou tout autre produit immobilier). L'objectif est de faciliter la mobilisation de la ressource foncière pour les promoteurs, donc d'augmenter le nombre de logements construits sans pour autant ouvrir de nouvelles zones constructibles dans les plans de zonage. Cet objectif comporte néanmoins des incompatibilités avec d'autres régimes de taxation : *« c'est ainsi que l'imposition des plus values et la taxe créée par la loi LMA (Loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture) pour protéger les terres agricoles<sup>151</sup> incite les propriétaires à la rétention que les politiques d'urbanisme s'emploient par ailleurs à combattre »* (Fatôme, Jégouzo, 2012, p. 23).

Notons aussi que cette possibilité de majorer la TFPNB pour les terrains classés en zones constructibles constitue les restes d'une mesure instituée par la loi d'orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967 sous le nom de « taxe locale d'urbanisation ». *« Cette taxe pesait uniquement sur les propriétaires de terrains à bâtir qui devaient acquitter une taxe annuelle destinée à financer l'urbanisation aussi longtemps qu'ils ne construisaient pas. Cette taxe était calculée en fonction de la valeur du terrain déclarée par le propriétaire. La sanction des déclarations sous-évaluées était assez sévère. En cas d'expropriation, la valeur déclarée était opposable au propriétaire. En fait, le but véritable de la loi n'était pas principalement d'obtenir une participation des propriétaires au financement de l'aménagement. Il visait plutôt à inciter les propriétaires de terrains à bâtir à construire pour échapper à cette taxe annuelle et donc à accroître l'offre foncière. Cette loi n'a jamais été appliquée puis a été officiellement abrogée »* (Jégouzo, 2010, p. 13-14).

Dans le principe, il s'agit donc de se servir de la fiscalité comme d'une véritable politique incitative. Cette notion de « fiscalité incitative » est définie dans un rapport sénatorial comme *« l'ensemble des dispositifs fiscaux (impôts et taxes mais aussi exonérations, crédits d'impôts voire modulations de cotisations...) utilisés par les pouvoirs publics pour inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général »* (Daudigny, Deroche, 2014, p. 11-12). Suivant la terminologie utilisée par les économistes, de telles politiques permettent ainsi d'internaliser certaines externalités négatives. Autrement dit elles appliquent, dans le domaine des politiques environnementales, le principe dit du « pollueur - payeur », à savoir que l'individu ou le groupe à l'origine d'un comportement non conforme à l'intérêt général de la population est redevable d'une compensation financière. L'argent ainsi collecté peut parvenir dans le budget général de la collectivité ou être affecté spécifiquement au rééquilibrage des conséquences de son acte. Dans le cas étudié ici, le surplus financier touché grâce à la majoration de la Taxe Foncière pourrait par exemple être affectée à la constitution de réserves foncières publiques ou la production de logement social.

---

<sup>151</sup> Cette loi « entend préserver le nombre de terres agricoles en introduisant une taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement en zone urbaine ou à urbaniser » (Padovani, 2010, p. 2).

### Une mesure inégalitaire et confiscatoire ?

Ces politiques incitatives sont délicates à utiliser. Il est en effet plus aisé pour un élu ou un agent public d'exposer l'action de sa collectivité sur la base d'un bilan financier, en affichant deux colonnes dépenses et recettes, plutôt que d'évaluer, de modéliser et de présenter les actions que la collectivité a bloqué ou, à l'inverse, à engendré par l'utilisation d'outils fiscaux incitatifs. Par conséquent, elles sont également beaucoup plus difficiles à porter politiquement. Ceci rend très difficile l'exercice du lien fiscalité – urbanisme. Nous avons pu nous en rendre compte dans nos entretiens, lors desquels les élus comme les techniciens se sont relativement facilement exprimés sur la question du financement de l'aménagement à travers les outils tels que la taxe d'aménagement et les contributions d'urbanisme, mais n'avaient manifestement pas (pour les personnes des services en charge des politiques du logement et de la planification urbaine) ou peu (service foncier) réfléchi à l'utilisation des outils de fiscalité foncière incitative. Toutefois, en ciblant plus spécifiquement les questions, un agent public rencontré (d'un service urbanisme) a tenu à rappeler qu'instaurer une taxe qui vise à libérer les terrains nus constructibles par la contrainte fiscale ne va pas sans incidences négatives. Une telle mesure a par exemple pour conséquence de rendre plus chère la constitution d'espaces verts et de parcs privés qui sous utiliseraient les droits à bâtir. Même s'ils ne sont pas toujours accessibles physiquement et visuellement, les jardins privés et les quelques zones cultivées en zone U du PLU<sup>152</sup> n'en constituent pas moins des espaces de nature en ville, bénéfiques sur les plans paysagés, de la biodiversité et de la lutte contre les îlots de chaleur (autant d'objectifs politiques du Grand Lyon) :

Moi je connais un terrain qui fait un hectare en plein milieu du 5ème au Point du Jour. C'est une famille qui est là depuis euh... x années. Je pense que c'est les enfants... enfin bon, c'est une propriété familiale. C'est en zone UR. Il y a 10 000 m<sup>2</sup>, et au Point du Jour ça vaut 1 000 € le m<sup>2</sup>. Mais ils ont envie de rester chez eux ! Ils ont un magnifique parc, une magnifique maison. C'est pas de la rétention foncière !

Il y a des gens qui ont de l'argent, et je serais tenté de dire, heureusement qu'il y a des gens comme ça pour arriver à conserver des propriétés à ne pas démembrer, parce que ça fait aussi des respirations. Ça fait partie aussi de l'urbanisme. (Agent public territorial, commune, entretien 5, 13/04/2013)

Un autre élément issu de nos entretiens est celui de l'équité entre citoyens face à l'impôt : les impôts incitatifs ont-ils vraiment un impact sur les comportements des citoyens qui ont les moyens de payer les taxes supplémentaires ? Si ce n'est pas le cas, est-il juste que ce soit uniquement les individus qui n'ont pas les moyens de s'acquitter de ces taxes qui doivent changer leurs comportements ?

Le côté incitatif, par la fiscalité... pffff... je n'y suis pas opposé à 100% bien sûr, mais assez réticent, parce que je trouve que c'est un facteur d'inégalités supplémentaires. C'est à dire que celui qui a de l'argent, il s'en fout, il paye et ça lui donne le droit de se comporter de façon non citoyenne, et celui qui pour une contrainte ou une autre est obligé de passer par quelque chose d'autre, ben lui, il paye !

Voilà, c'est pour ça que même pour les questions des péages et tout ça, je suis très réticent, puisque c'est pas de la fiscalité directe, mais c'est le prix des services, quand on fait payer un périphérique, c'est un peu la même chose.

[...] Ce qui n'est pas utile, il faut l'interdire. Par exemple, je suis pour dire, en matière environnementale, que ce qui est excessif, bah on l'interdit. S'il ne faut pas de 4x4 en ville, bah on les interdit. Pourquoi on va taxer les gens qui ont

---

<sup>152</sup> Zones que la loi LMA du 27 juillet 2010 cherche à protéger.



les moyens de payer et puis qui viennent en 4x4 quand même ? On est simplement discriminant. Il suffit de dire, vous n'avez pas le droit de venir, point. C'est simple.

Donc je pense que l'interdiction... même le prix... regardez le prix des cigarettes, qu'on utilise comme dissuasif euh... ça fait simplement que le mec, le gamin qui est complètement jeté, qui est addict à la cigarette, il paye plus cher son paquet et il fume quand même. Donc ça veut dire qu'il y a d'autres ressorts, et qu'il y passe quand même. (Élu local, vice-président communautaire, entretien 3, 08/07/2013)

Nombre d'élus refusent l'utilisation des politiques fiscales incitatives pour le côté inégalitaire des confiscations qu'elles engendrent. Pour l'élus du Grand Lyon cité ci-dessus, si quelque chose doit être confisqué il faut qu'il le soit pour tous ou pour personne, et non pas uniquement pour ceux qui n'ont pas les moyens financiers d'échapper à la confiscation.

D'autres s'opposent à une taxation supplémentaire du capital pour le fait même qu'il soit confiscatoire. Ainsi, les Sages du Conseil Constitutionnel ont annulé en 2013 une réforme de la taxe sur les plus-values immobilière qui visait à supprimer tout abattement sur les produits de placement au titre des plus-values de cession de terrains à bâtir. Une telle mesure avait pour but d'envoyer comme signal aux propriétaires de terrains « à bâtir » qu'il était inutile d'attendre quelques années avant de revendre leur terrain, uniquement dans l'espoir de ne plus avoir à s'acquitter de la taxe sur les plus-values. Les Sages y ont vu une remise en cause « *du principe d'égalité devant les charges publiques, l'imposition susceptible d'en résulter pour le contribuable étant confiscatoire et créant des distorsions d'imposition entre contribuables placés dans la même situation* » (Décision du Conseil Constitutionnel n°2013-685 DC du 29 décembre 2013). Cette décision rappelle non seulement que les mesures fiscales doivent s'appliquer de manière égalitaire, mais qu'elles ne doivent pas non plus être confiscatoires.

Au-delà du caractère constitutionnel ou non d'une telle mesure, l'incitation fiscale sur les questions de foncier est globalement très mal acceptée par les citoyens. Ils y voient une remise en cause fondamentale du droit de disposer librement de sa propriété. Ces avis sont relativement bien relayés par les grands médias. Ils titrent régulièrement sur les assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune se voyant ainsi contraints de vendre leurs biens à cause d'une hausse de leur montant d'imposition, elle-même due à l'augmentation de la valeur vénale de leur propriété. A ce sujet, un exemple est emblématique, celui de l'île de Ré :

- 19 mars 2005, « *Sur l'île de Ré, l'ISF frappe les non-imposables* », Pierre Sauvey, dans Le Parisien ;
- 8 septembre 2005, « *Enquête sur les millionnaires de l'île de Ré* », François Malie, dans Le Point ;
- 29 novembre 2010, « *Les « riches malgré eux » de l'île de Ré et l'impôt de solidarité sur la fortune* », de Pierre-Marie Lemaire, dans Sud-Ouest ;
- 23 mai 2013, « *Ile de Ré : de petits revenus mais l'ISF à payer* », journal de 13 heures de TF1

Notons que ces articles et reportages de journaux télévisés omettent tous de mentionner que les résidences principales bénéficient d'un abattement de 30 % sur la valeur vénale du bien et que, même si ce n'est pas la raison pour laquelle l'ISF fut créé, cet impôt a pour conséquence urbanistique d'inciter les propriétaires à construire ou à ne pas garder les terrains n'ayant pas une utilité qui corresponde au Plan local d'urbanisme. Une telle mesure permet donc d'augmenter le nombre de constructions neuves dans les zones où le manque de logements par rapport à la demande est la plus importante, ce qui correspond à un objectif politique souvent réaffirmé par les gouvernements de droite comme de gauche<sup>153</sup>. Ne limitons toutefois pas cette indignation des contribuables à une considération purement économique. Il existe un attachement psychologique fort des français à la pleine et entière propriété des biens fonciers :

RM : On parle parfois des mesures fiscales de taxation de la propriété foncière pour inciter les personnes à vendre...

Int : C'est une connerie ça. Une connerie !

RM : Est-ce que c'est une remise en cause trop forte du droit de propriété ?

Int : Pour moi c'est un scandale !

RM : Parce qu'on remet complètement en cause le droit de disposer de...

Int : Bien sûr ! Qu'est ce qui peut imposer les gens de vendre ? Je veux dire, il y a un moment où il faut réfléchir à notre droit et pas uniquement faire des mesures d'annonce. Notre droit il repose sur des dizaines et des dizaines d'années de structure et d'architecture d'un droit qui est un droit de propriété qui est comme il est. Il remonte à 1789 le droit de propriété. Je veux dire, c'est pas un droit qui remonte, tel qu'il a été conçu par Napoléon, c'est pas un droit qui remonte sur des rentiers, des situations acquises, c'est pas vrai ! Vous avez acheté votre truc, qu'est ce qui vous force à le vendre ? Je veux dire moi intellectuellement je suis très perturbé par ça. (Notaire, entretien 1, 04/06/2012)

Ces réactions sont également le signe que la propriété foncière n'est pas uniquement considérée comme un bien financier. Il existe souvent un attachement fort à la terre et au fait de vouloir maintenir son usage actuel. Nombre de propriétaires gardent en patrimoine des terrains, bâtis ou non, qu'ils ne souhaitent pas vendre à un promoteur parce qu'ils considèrent qu'ils y vivent très bien de la sorte, dans un environnement qui leur convient. La rétention n'est alors pas liée à la volonté de spéculer, d'augmenter son propre capital financier, mais est liée à une volonté de garder le terrain en l'état. Les raisons avancées peuvent être variées : « *désir d'espace, désir de disposer à la fois d'un jardin d'agrément et d'un jardin potager, souci de ne pas avoir de voisinage trop proche, absence de besoins financiers qui pourraient motiver une vente éventuelle, etc...* » (DREAL Pays de la Loire, 2013, p. 15). C'est pourquoi « *il est difficile à un élu de faire face à l'irritation des ménages modestes qu'un tel impôt incite fortement à vendre à des promoteurs alors qu'ils habitent là depuis longtemps* » (Taly, 1998, p. 10).

---

<sup>153</sup> Ce qui ne veut pas pour autant dire, comme nous l'avons déjà évoqué, que l'augmentation du nombre de logements construits sur l'île de Ré grâce à une mesure visant à limiter la rétention foncière permettrait de diminuer les prix immobiliers. Encore une fois, « *en moyenne la cherté des logements ne reflétera pas une pénurie mais le niveau moyen de richesse des ménages* » (Wiel, 2011, p. 3). Tant que les ménages désirant acheter une résidence (principale ou secondaire) sur l'île de Ré seront prêts à déboursier des sommes importantes, les prix resteront élevés, le nombre absolu de logements ne changeant pas grand-chose à l'affaire.

### Comment savoir qu'un terrain est « à bâtir » ?

Au-delà des éléments qui relèvent de choix de nature politique et idéologique, l'utilisation d'une taxe spécifique sur les terrains nus constructibles pose une question technique majeure, celle de savoir sur quels critères se baser pour définir qu'un terrain est bel et bien « à bâtir », c'est à dire, d'une part, réellement constructible (juridiquement et techniquement), d'autre part, qu'il est nu de toute construction (puisque la taxe porte sur les terrains nus constructibles). Pour reprendre un exemple tiré du premier extrait d'entretien cité dans la sous-partie précédente, une parcelle d'un hectare au Point du Jour, parc privé dans lequel se situe une propriété bâtie mais qui permettrait de construire de nombreux logements dans un quartier prisé, devrait-elle ou non être considérée comme du « terrain constructible » ? Par conséquent, doit-elle être surtaxée ? Selon un notaire rencontré, la question de savoir ce qui est « constructible » ou non (ou ce qui est « à bâtir »), est trop complexe pour s'en servir comme telle pour élaborer des lois fiscales :

Le terrain constructible c'est la valeur du terrain qui fait qu'on sait si c'est constructible ou pas. C'est un mode de raisonnement, si vous voulez, assez évident. D'ailleurs dans les rapports contractuels entre un acheteur et un vendeur, si vous payez un terrain 150 euros du m<sup>2</sup>, c'est évidemment un terrain à bâtir. Si vous le payez un euro du mètre, ce n'est plus du terrain à bâtir. [...] Donc je crois que le problème de la qualification du terrain à bâtir, c'est quelque chose d'extrêmement complexe, où je dirais, chaque discipline y va de sa définition, ce qui est très mauvais parce qu'on n'a pas une notion uniforme de ce qu'est le terrain à bâtir.

Encore une fois... et en plus, on ferait mieux de parler de droits à construire, ça serait beaucoup mieux, parce qu'on s'en fout du terrain dans une ville comme Lyon, le terrain il n'a pas de... ça ne veut plus rien dire. Si vous êtes au fin fond de la Haute-Loire, le terrain, oui, il va avoir un sens. Si vous êtes dans Lyon intramuros le terrain il ne va pas avoir beaucoup de sens parce qu'on vend des volumes, on vend des lots de copropriétés, on vend des droits à construire, on vend des droits de surélévation, donc la notion de terrain dans le sens, ce qui est au sol au niveau naturel, oui mais c'est pas significatif. Je viens de voir 10 000 m<sup>2</sup> qui se sont fait sur une dalle de parking, donc si vous voulez... et d'un bâtiment qui était construit depuis 20 ans. Donc si voulez, est-ce que c'était un terrain à bâtir ? Est-ce que c'était un terrain à bâtir monsieur l'inspecteur des impôts ? (Notaire, entretien 4, 31/10/2012)

Si le terme de « terrain constructible » n'est pas juridiquement défini, celui de « terrain à bâtir » l'est dans l'article 257-I-2 1° du Code général des impôts : *« sont considérés comme terrains à bâtir les terrains sur lesquels des constructions peuvent être autorisées en application d'un plan local d'urbanisme »*. Toutefois, *« un terrain sur lequel se trouve implanté un bâtiment neuf ou ancien ne peut en principe être qualifié de terrain à bâtir. Ce n'est pas le cas des terrains encombrés de bâtiments qui se trouvent dans un état impropre à un quelconque usage (ruines ou friches industrielles) qui sont assimilés à des terrains à bâtir »* (Gillodes, 2013). *« Il existe des cas plus délicats, notamment lorsque la construction, impropre à tout usage, ne constitue que le prolongement direct et accessoire d'un bâtiment lui-même en état d'être utilisé. Sans rentrer dans les détails, on considère généralement que l'ensemble constitue un immeuble bâti et non un terrain à bâtir s'il est identifié de la sorte comme une seule parcelle pour l'établissement du plan cadastral, sinon, il s'agira d'une question de fait qui sera laissée à l'appréciation du Juge en cas de difficultés avec*

*l'administration* » (Gillodes, 2013). Ainsi, sont considérés comme « à bâtir » essentiellement des terrains nus ou sur lequel les bâtiments sont impropres à un quelconque usage. Cette définition est donc restrictive et est loin de porter sur l'ensemble des terrains sous-occupés par rapport à la constructibilité autorisée. C'est d'autant plus vrai sur les communes de Lyon et Villeurbanne, où les terrains classés comme constructibles au PLU et totalement nus sont peu nombreux. Il existe un nombre relativement important de friches industrielles mais dont l'absence de développement spontané est souvent le signe d'une pollution des sols ou de risques naturels ou techniques.

Cette incertitude sur les terminologies de « constructible » et « à bâtir » engendre le risque de voir se reproduire le même phénomène que celui rapporté par Natasha Aveline en Corée du Sud. Une taxe sur « les plus-values excessives » y fut instaurée à la fin des années 1980. Elle devait être prélevée tous les trois ans sur les parcelles non bâties, voire tous les ans dans les zones connaissant les plus fortes hausses des prix fonciers. Pour contourner l'impôt, de nombreux propriétaires ont tout simplement procédé à des constructions parfaitement inutiles, dans le seul but d'être classé en « terrain bâti ». Cela n'arrangea en rien la situation sur les marchés fonciers et immobiliers, entraînant *« une réduction drastique des réserves de terrains pour l'urbanisation future dans les périphéries urbaines »* (Aveline, 2008, p. 257). La taxe finit par être supprimée en 1999.

Pour éviter ce phénomène, serait-il possible d'étendre la taxation des terrains constructibles à l'ensemble des terrains techniquement et règlementairement constructibles qui n'atteignent pas les niveaux de constructibilité autorisés et pas seulement aux terrains nus ? Une telle mesure serait extrêmement compliquée, pour trois raisons.

Premièrement, il peut y avoir un temps de latence de la part d'un acquéreur foncier entre le moment où il achète le terrain et où il commence effectivement les travaux. Autrement dit, un opérateur (promoteur professionnel ou particulier) peut avoir fait le choix de constituer de la réserve foncière. *« Cela pose la question de la durée de détention d'un terrain urbanisable non bâti au-delà de laquelle une rétention peut-être caractérisée car elle est défavorable à l'urbanisation et à la densification »* (DREAL Pays de la Loire, 2013, p. 8). Toutefois nous avons vu dans le chapitre 4 que les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux, qui travaillent avec de l'argent emprunté pour financer leurs opérations, ne décident qu'extrêmement rarement d'immobiliser des fonds dans des réserves foncières. Cette première interrogation se pose donc relativement peu dans le périmètre du Grand Lyon.

Deuxièmement, le fait de ne pas construire au niveau de ce que permet le plan de zonage n'est pas forcément un choix. La forme du parcellaire peut ouvrir des droits à construire insuffisants pour rendre la construction techniquement possible et économiquement rentable. *« La rétention est alors subie par le propriétaire »* (DREAL Pays de la Loire, 2013, p. 8).

Enfin, les conditions économiques de marché ne permettent pas toujours de rendre financièrement intéressant une construction neuve et encore moins une démolition-reconstruction pour atteindre les niveaux légaux de constructibilité autorisés. Dans ce cas, même si le PLU permet de construire et de densifier, il n'est pas toujours financièrement intéressant de le faire<sup>154</sup>. Non seulement une taxe visant à limiter la rétention foncière alourdirait la charge fiscale pour le propriétaire foncier mais même s'il le cède à un promoteur immobilier, il n'est pas certains que ce dernier construise aux niveaux de constructibilité maximum autorisés.

### C. L'impôt foncier basé sur la valeur vénale des biens

Il existe déjà en France un impôt qui taxe annuellement les biens fonciers et immobiliers sur leur valeur vénale, c'est-à-dire sur le montant qui pourrait être obtenu par leur propriétaire en cas de vente du bien ; il s'agit de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Il ne concerne donc pas l'ensemble des propriétaires fonciers et immobiliers, qui en revanche payent tous, selon la nature de leur bien, la Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ou la Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNPB). Aujourd'hui, ces impôts sont calculés sur la base de la « valeur locative cadastrale » des biens<sup>155</sup>, non pas sur leur valeur vénale.

Un rapport de 2013 du Conseil d'analyse économique (CAE) réalisé par Alain Trannoy et Etienne Wasmer préconise d'asseoir l'impôt foncier sur la valeur vénale des biens, changement qui, en son temps, fut également demandé par Robert Quillot, alors ministre de l'urbanisme et du logement, dans une déclaration du 19 février 1982 (Mingou, 2011, p. 67)<sup>156</sup>. L'objectif est de « *permettre une taxation quasi indolore de la plus-value latente. Il n'induit pas des comportements de rétention du bien ou de sous-estimation de sa valeur au moment de l'enregistrement chez le notaire*<sup>157</sup> » (Trannoy, Wasmer, 2013, p. 10).

Faire payer les impôts fonciers sur la base de la valeur marchande des biens aurait les mêmes avantages que ceux exposés précédemment avec la surtaxation des terrains nus constructibles, sans pour autant avoir le désavantage de désigner qui doit payer ou non cette surtaxe. Que les terrains

---

<sup>154</sup> C'est d'autant plus le cas lorsque le PLU permet de « passer des paliers de constructibilité », faisant passer les constructions autorisées de l'habitat individuel à de l'habitat intermédiaire ou collectif. En effet, nous avons déjà évoqué le fait qu'il est plus cher, relativement au mètre carré de bâti construit, de construire de l'habitat collectif que de l'individuel.

<sup>155</sup> Cette valeur correspond en théorie au loyer annuel que le bien produirait en cas de mise en location. Elle sert également de base de calcul à la taxe d'habitation, mais le fait que cette dernière puisse être plafonnée en fonction du revenu fiscal de l'occupant du bien fait que cet impôt se trouve à « mi-chemin » entre un impôt basé sur le revenu et un impôt basé sur la capital.

<sup>156</sup> Cette déclaration se situe au moment d'une période de débats au début des années 1980, suite à l'acte I de la décentralisation, sur les imperfections de la valeur locative et l'instauration possible du calcul des impôts fonciers sur la base de la valeur vénale des biens (Mingou, 2011, p. 494).

<sup>157</sup> Sous-estimation qui a pour objectif de limiter le montant à payer de la taxe sur les plus-values foncières et immobilières ainsi que les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), dits « frais de notaire ».

soient « à bâtir » ou non et qu'ils soient classés comme constructibles ou non au plan de zonage n'y change rien. Le calcul de l'impôt sur la base de la valeur vénale, donc sur la valorisation la plus rentable d'un point de vue marchand, engendre que le propriétaire est mécaniquement incité, soit à utiliser son terrain selon l'usage le plus rentable, soit à vendre son terrain. Ceci a pour conséquence urbanistique de rapprocher l'usage effectif du terrain vers ce qu'autorise le droit des sols (à condition que l'usage le plus rentable corresponde à ce que permet le droit des sols), donc de générer d'autant plus facilement la forme urbaine souhaitée par les élus. En revanche, puisque « *la référence à la valeur vénale accélère la conversion vers des usages plus rentables, la pression fiscale [conduit] à l'élimination des ménages aux ressources modestes* » (Taly, 1998, p. 10). Toutefois, avant de vouloir modifier l'assiette des impôts fonciers (passage de la valeur locative à la valeur vénale), le problème principal n'est-il pas l'obsolescence des bases de calculs actuelles plutôt que leur nature ?

### La lancinante question de l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales

Les bases de calcul des deux taxes foncières et de la taxe d'habitation sont les valeurs locatives cadastrales. Les collectivités locales, qui touchent les fruits de ces impôts dits locaux, n'ont aucun pouvoir sur la définition des bases (elles ont seulement la liberté de la fixation des taux). C'est à l'Etat, et plus précisément à la Direction générale des finances (DGFip) que revient la charge d'évaluer les valeurs locatives cadastrales. Or ces dernières datent de 1961 pour les propriétés non bâties et de 1970 pour les propriétés bâties. A ces dates, les biens immobiliers les plus prisés étaient principalement les nouveaux appartements créés en périphérie proche des agglomérations, bien connectés par le réseau routier et autoroutier en développement. Ils présentaient tout le confort « moderne » (salle d'eau, cuisine équipée, chauffage central) alors que les centres-villes étaient souvent délabrés et comportaient de nombreux logements insalubres (c'était le cas par exemple du Vieux-Lyon et du quartier de la Croix-Rousse à Lyon). En raison de ces bases obsolètes les propriétaires de logements dans des grands ensembles, aujourd'hui souvent dévalorisés, peuvent payer des montants de taxe foncière supérieurs à ceux versés par un propriétaire en centre-ville ou en milieu périurbain. Natasha Aveline a mesuré qu'à Toulouse, en 1993, « *le taux d'impôt effectif d'imposition (montant des taxes sur le foncier bâti et taxe d'habitation rapporté à la valeur vénale des appartements) d'un appartement de cinq pièces dépassait les 5% dans le grand ensemble d'HLM de Bellefontaine, alors qu'il était inférieur à 1% dans le quartier très prisé des Demoiselles* » (Aveline, 2008, p. 251). Pour limiter ces distorsions, l'Etat tente de compenser par des exonérations, mais le Conseil des Prélèvements Obligatoires juge que si elles ont bien un effet redistributif, ce dernier reste limité (CPO, 2009, p. 125). L'ancienneté des valeurs locatives apportent également des injustices quant à l'application de la taxe foncière sur les propriétés non bâties : « *les valeurs locatives cadastrales sont déconnectées de la valeur économique des terres et de la valeur productive agricole de ces dernières. (...) Les catégories retenues datent en outre d'une conception des espaces naturels et agricoles et de leur valeur vieille d'un siècle. L'élevage hors sol n'y trouve pas sa place ; il se trouve ainsi favorisé comme production agricole* » (CPO, 2009, p. 128). Ne parlons même pas de la prise en compte d'autres facteurs, tels que la valeur paysagère des terres, susceptible d'engendrer une valeur

financière des terres (qu'elle soit locative ou vénale) totalement déconnectée de la capacité productivité agricole des terres.

Une réactualisation complète des bases fiscales fut lancée et largement réalisée au début des années 1990. Mais jamais aucun gouvernement, malgré les injonctions répétées de multiples experts et de rapports parlementaires, n'a eu le courage de se lancer dans une révision cadastrale complète et surtout dans son application effective. Ce comportement est aisément compréhensible, « *face au coût politique de la réforme, les pouvoirs publics préfèrent sacrifier l'équité fiscale au risque d'une crise politique majeure* » (Baudry, Guengant, *et al.*, 2005, p. 12). Plus la réforme est repoussée, plus elle sera délicate à mettre en place car le caractère inéquitable tend à s'amplifier dans le temps, ce qui permet à la presse généraliste d'en faire ses choux gras, surtout en période qualifiée de « ras-le-bol fiscal ». Ce fut par exemple le cas dans l'Express, titrant « *Impôts locaux : la révision des valeurs locatives va augmenter vos taxes de 300 à 500 %* », dans un article qui ne précise qu'en fin de sous-titre « *qu'il s'agit selon [Pierre Moscovici] (alors Ministre de l'économie et des finances) d'instaurer plus de justice fiscale dans le système de la fiscalité locale* » (Massonaud, dans L'express Votre Argent, 12 septembre 2013). En 2012, le gouvernement de Jean-Marc Ayrault a lancé une révision des valeurs locatives des locaux commerciaux, suivie d'une annonce en septembre 2013 « *d'une concertation avec les élus locaux sur la révision des valeurs locatives des 33 millions de locaux d'habitation* » (Beurey, dans Localtis du 12 septembre 2013), puis d'un test de mise en place dans plusieurs départements avant de transmettre « *au Parlement, au plus tard le 30 septembre 2015, un rapport dans lequel il évaluerait les conséquences de l'opération à la fois pour les contribuables et pour les collectivités et leurs groupements* » (Beurey, dans Localtis du 9 décembre 2013). Au moment de l'écriture de cette thèse nous ne sommes donc pas en mesure de dire si cette révision ira à son terme ou si elle subira le même sort que celle entreprise au début des années 1990.

La réactualisation des valeurs locatives est donc susceptible de faire largement augmenter (à taux constant), le montant des impôts payés par les contribuables propriétaires des biens fonciers et immobiliers les plus valorisés. Une réévaluation très régulière est donc susceptible d'avoir des effets urbanistiques en partie similaires à ceux présentés en ouverture de cette sous-partie, à savoir limiter les comportements de rétention des parcelles sous-utilisées par rapport à ce que pourrait construire un promoteur à la vue de l'état des dynamiques de promotion. Toutefois, l'effet urbanistique incitatif serait bien moins fort qu'un impôt foncier basé sur la valeur vénale réactualisée. En effet, la valeur locative d'un immeuble ou d'un logement correspond à l'usage actuel qui est fait du bien, non pas à l'utilisation optimale qui pourrait en être fait s'il était vendu. Un locataire ne paye pas 100 euros de plus de loyer mensuel parce qu'il pense que la maison qu'il loue pourrait être démolie pour faire place à un immeuble de quatre étages. En revanche, un promoteur immobilier est susceptible de proposer plusieurs centaines de milliers d'euros supplémentaires à ce que propose un particulier pour acheter le terrain, y démolir la maison puis construire un immeuble de quatre étages. L'enjeu lié à la réévaluation des valeurs locatives cadastrales n'est donc que partiellement urbanistique. Il s'agit avant tout d'un enjeu d'équité des contribuables devant l'impôt.

### Les limites liées à l'évaluation

S'il est évident que la réévaluation des valeurs locatives pose de grosses difficultés, rendant très compliqué le fait de suivre un rythme régulier et fréquent de révision, celle de l'évaluation des valeurs vénale des biens n'est pas non plus sans contraintes. Christian Mingou note que puisque les valeurs vénale des biens ne sont réellement connues que lorsque les propriétaires ont vendu leur bien, cela signifie que, « *comme dans la détermination actuelle de la valeur locative (les mêmes causes produisant les mêmes effets), l'intervention des pouvoirs publics, par le biais de l'administration fiscale, s'imposerait* » (Mingou, 2011, p. 503). A rebours de ce commentaire, Trannoy et Wasmer considèrent qu'il ne serait pas nécessaire de faire appel à l'administration fiscale car la méthode des prix hédoniques (Trannoy, Wasmer, 2013, p. 11) et « *les données collectées par les notaires permettent d'estimer la valeur réelle de façon précise entre deux transactions* » (Trannoy, Wasmer, 2013, p. 10). Toutefois, l'agent de France Domaine que nous avons rencontré pense qu'il faut éviter une telle pratique, car elle risquerait d'engendrer un « *contentieux absolument massif* » :

Int : Le problème, c'est que derrière ça [le fait de baser les impôts fonciers sur la valeur vénale des biens], il y a les contrôles. Vous ne pouvez pas dire au public de déclarer son patrimoine sans imaginer qu'on va contrôler ce qu'il déclare.

Quant à l'administration toute seule, de déterminer elle-même, de manière unilatérale les valeurs vénale de tous les biens français, c'est un travail absolument colossal, c'est impossible !

Quand je vous disais tout à l'heure qu'un expert prend de 3 000 à 10 000 euros pour déterminer une valeur vénale, ce sont des dizaines de millions de biens qui sont à évaluer en France, y compris les terrains.

RM : Je suppose qu'on se basera sur une valeur d'observation, du style, la base des notaires, et on prendrait cette valeur là pour...

Int : Avec un contentieux absolument massif. Parce que quand vous faites ça, vous simplifiez de manière drastique. Vous injectez des prix dans des applications et dont les données sont parfois d'une fiabilité douteuse hein, parce que... si on prend l'exemple des appartements, vous avez des multiples logements pour lesquels la surface connue est celle qui existe en 1970, qui était déjà déclarative. Dans le même temps, le propriétaire a pu aménager le grenier en logement hein, et ainsi de suite. Enfin, tous les cas sont dans la nature.

Donc une injection automatique d'une grille de valeur à des surfaces connues... la surface est fautive, la grille de valeur est susceptible d'un contentieux massif parce que... vous ferez de l'approximation et... voilà. C'est séduisant intellectuellement, mais à mettre en œuvre, il faut des moyens totalement massifs. (Agent public d'Etat, France Domaine, entretien 8, 16/05/2013)

Cette réponse nous semble toutefois partiellement insatisfaisante car il n'y a pas de raisons que l'évaluation de la valeur marchande de biens soit plus lourde et plus incertaine que l'évaluation de leur valeur locative, « *dans les deux cas, l'évaluation des bases d'imposition de chaque bien immobilier constitue un lourd travail administratif. Au lieu de chercher à évaluer précisément chaque bien, la solution la plus simple et efficace est de se contenter de les recenser et de les classer par catégories (avec une certaine marge d'arbitraire), puis d'adopter une base d'imposition forfaitaire par commune*



(ou par quartier) et par catégorie » (Comby, définition de « assiette de l'impôt foncier », dans Vocabulaire foncier).

-----

Malgré les discours de plus en plus nombreux sur l'indispensable refonte de la fiscalité foncière et de sa meilleure articulation avec les politiques foncières réglementaires et opérationnelles, l'usage effectif des politiques foncières fiscales dans une optique de régulation des dynamiques d'aménagement et de promotion immobilière reste aujourd'hui limité. Ces outils restent souvent gérés par les services fiscaux des collectivités, qui n'ont pas une culture de projet mais une culture de gestionnaire. L'utilisation de la fiscalité incitative reste rare. Dans un contexte de restriction budgétaire, la volonté, d'un côté, d'engranger un maximum de recettes et de l'autre côté, la volonté d'agir pour atteindre des objectifs urbanistiques apparaissent à bien des égards totalement antagonistes<sup>158</sup>.

De plus, un autre phénomène, plus structurel, complique l'utilisation des politiques foncières fiscales comme véritable outil de régulation des dynamiques de promotion, il s'agit de l'attachement des français au droit de propriété plein et entier. En effet, « *l'essentiel [avec le foncier], c'est la continuité, la permanence : continuité du patronyme, continuité de la lignée, continuité d'insertion dans un lieu d'enracinement, continuité avec la Nature, continuité avec la Création, continuité avec des groupes sociaux hétérogènes localisées, continuité de la production agricole...* » (Guigou, 1982, p. 919). Vouloir instaurer des politiques foncières incitatives, voire des obligations de faire, c'est obliger les propriétaires à rompre avec ces continuités, sauf pour ceux qui ont les moyens financiers d'en payer le prix.

---

<sup>158</sup> La question de savoir si les impôts fonciers français sont ou non « *réellement considérés et utilisés comme des instruments de maîtrise de la croissance, ou [s'il s'agit] de « simples » instruments fiscaux servant à équilibrer les budgets locaux* » (Schone, 2010, p. 232) est une des questions de recherche de la thèse de Katharina Schone. Elle cherche également à y mesurer les facteurs qui expliquent que les communes, par l'utilisation du zonage, sont plus ou moins restrictives en matière de droits à bâtir. Nous n'avons néanmoins pas fait état de ses résultats car ils comportent selon nous de trop nombreux biais. La volonté de l'auteur de tout modéliser par des équations la pousse selon nous à des simplifications trop aberrantes. C'est par exemple le cas lorsqu'elle déclare que, pour mesurer l'influence des propriétaires fonciers sur les prises de décision communales, il est possible d'approximer le nombre propriétaires de terrains en prenant le nombre de propriétaires bailleurs, puis que pour avoir ce chiffre, il est possible de prendre le « *pourcentage des activités immobilières dans l'emploi local* » puisque « *une grande partie des propriétaires-bailleurs confère la gestion de leurs biens immobiliers à des agences immobilières* » (Schone, 2011, p. 179). D'un autre côté, l'influence des « *propriétaires de terrains non développés est approximée par le pourcentage d'agriculteurs dans la population locale active* » (Schone, 2011, p. 179). Ces approximations dans son cadre théorique sont trop importantes pour donner du poids à ses conclusions. C'est par exemple également le cas lorsqu'elle déclare qu'elle admet, pour les besoins de l'étude, que « *les communes sont monocentriques et [que] tous les emplois sont concentrés dans le central business district* » (Schone, 2011, p. 151).

## CHAPITRE 8

### LA REGLE DE DROIT DES SOLS COMME RESSOURCE<sup>159</sup>

Pour les promoteurs de logements, l'autorisation du droit des sols (permis de démolir, d'aménager, de construire) n'est qu'un élément parmi une multitude de réglementations (certaines faisant l'objet d'une demande d'autorisation, d'autres non), qui ne concernent pas uniquement l'urbanisme : « *on est souvent amenés à voir qu'en pratique, pour la construction d'un projet de logements relativement important, il sera nécessaire de solliciter, pour un opérateur, différentes autorisations. Ça peut-être, notamment, l'autorisation de défrichement. Il peut-être nécessaire de solliciter plusieurs autorisations d'urbanisme : permis d'aménager, puis vous avez ensuite un permis de construire. Parfois, il sera nécessaire également, au titre des procédures de droit de l'environnement, de respecter certaines dispositions, je pense notamment à la loi sur l'eau, je pense également à l'organisation d'enquêtes publiques et donc à la nécessité d'élaborer une étude d'impact* » (Perrineau, 2013). Cette multitude de législations à respecter s'inscrit en France dans le principe de l'indépendance des législations, qui signifie que la validité d'une autorisation délivrée au titre d'une législation est sans effet sur la validité des autorisations délivrées au titre d'une autre législation. C'est donc au promoteur de logements de s'assurer qu'il est bien en règle avec l'ensemble des procédures légales. Il n'en demeure pas moins que, comme nous l'avons vu en première partie, le droit des sols et sa matérialisation dans les permis de construire constitue un élément clef du processus de promotion immobilière, comme en témoigne l'incorporation d'une condition suspensive d'obtention du permis de construire dans les promesses de vente signées entre les promoteurs et les propriétaires initiaux des terrains.

Après nous être arrêtés dans le chapitre précédent sur la justification de l'existence d'un droit des sols, nous abordons dans ce chapitre son importance sous un angle plus qualitatif : en quoi le mode de rédaction et d'usage du règlement du PLU constitue une ressource ou une contrainte pour les différents acteurs des dynamiques de promotion ? Quels sont les liens entre le règlement du PLU et ce que nous avons nommé les régulations endogènes au système d'acteur, c'est-à-dire les règles issues des multiples interactions entre acteurs des dynamiques de promotion ? Qui, parmi ces acteurs, se prononce pour un assouplissement ou pour un durcissement des règles de droit ? Dans quels buts et sous quelles formes le droit est-il mobilisé par ces mêmes acteurs ?

---

<sup>159</sup> Ce chapitre a fait l'objet d'une publication dans la revue *Géocarrefour* : La règle de droit comme ressource au service des acteurs du développement urbain, *Géocarrefour*, vol 88/3, 2013, p. 195 - 206. Certaines parties de l'article se retrouvent *in extenso* dans ce chapitre.

## 8.1. L'importance du droit des sols dans les relations entre les collectivités locales et les promoteurs de logements

### A. Principe de l'urbanisme réglementaire et évolutions actuelles

Nous avons vu dans le chapitre 5 que les PLU se composent de différents documents : rapports de présentation, PADD (Projet d'aménagement et de développement durable), OAP (Orientation d'aménagement et de programmation), règlement, annexes. En France, le règlement et les documents graphiques du règlement (souvent évoqués sous le terme de « zonage ») sont opposables au tiers, ce qui fait du PLU le document de base en matière d'aménagement et de promotion immobilière. Juridiquement, dès lors qu'un PLU et son plan de zonage sont approuvés, la valeur d'un terrain peut se déduire des droits à bâtir qu'il fixe (dans la mesure où un promoteur arrive à trouver des acquéreurs, comme nous l'avons vu dans le chapitre 2). C'est pourquoi, pour les promoteurs de logements, le PLU apparaît comme le document d'urbanisme le plus important :

RM : Dans quelle mesure consultez-vous les différents documents d'urbanisme, SCOT, PLH, PLU... ?

Int : C'est le PLU. Bien sûr on connaît les autres documents, mais bon... c'est des documents un petit peu généraux qui donnent une connaissance de l'évolution future du territoire, mais pour notre travail quotidien, c'est le PLU, parce que nous sommes un métier très technique finalement. (Promoteur immobilier, entretien 8, 17/02/2012)

Une telle conception de la planification n'est pas généralisée dans l'ensemble des pays occidentaux, en particulier au Royaume-Uni. Dans ce pays de droit coutumier, les *development rights* n'y ont pas le même sens que les droits à bâtir en France. En effet, en l'absence d'une Constitution qui reconnaît la propriété comme pleine et entière, la propriété y est toujours considérée comme multiple<sup>160</sup>. Dès lors, il est possible d'y considérer que le droit de vendre, d'abandonner, de détruire un terrain (*abusus*) est différent du droit de toucher les fruits financiers de l'usage de ce terrain (*fructus*) ou d'en avoir l'usage que l'on souhaite (*usus*). C'est ainsi qu'en Grande-Bretagne, le *development right* est nationalisé. C'est seulement lorsque l'autorité publique a accordé la permission de « développer » que les droits à bâtir peuvent être considérés comme effectifs, alors qu'en France les droits à bâtir sont inclus dans le droit de propriété. En Grande-Bretagne, l'autorité publique peut instaurer le droit de bâtir. En France, elle peut seulement restreindre les conditions de son exercice (ce qu'elle fait en instaurant des plans de zonage). En Angleterre, « *plans [...] are not part of the law but are made under the law* » (Cullingworth, Nadin, 2006, p. 3). Ainsi, la délivrance du permis « de développer » est laissée à la discrétion des *local planning authorities*. Cette décision doit être prise en accord avec le *local development framework* (plan d'urbanisme à l'échelle communale), mais peut aussi s'en affranchir s'il

---

<sup>160</sup> C'était également le cas en France sous l'Ancien Régime. Joseph Comby note d'ailleurs que les droits féodaux ne sont pas totalement abolis dès 1789. La première version de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen mentionne, dans l'article 17, « *les propriétés étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé* ». Le pluriel ne sera supprimé qu'en 1793, après l'abolition complète des droits féodaux (Comby, sur son site [www.comby-foncier.com](http://www.comby-foncier.com), consulté le 24 juillet 2014).

paraît nécessaire de prendre en compte « *toutes autre dispositions jugées recevables* » (*any other material consideration*) (Planning and Compulsory Purchase Act 2004, section 38 (6))<sup>161</sup>.

En France, les collectivités locales et les promoteurs de logements affirment refuser d'entrer dans un système qui s'affranchirait de la règle, donc dans un système ouvertement discrétionnaire où la collectivité instaurent les droits à bâtir au cas pas cas comme en Grande-Bretagne. Toutefois, l'urbanisme aujourd'hui pratiqué dans le Grand Lyon ne peut pas non plus être qualifié de purement réglementaire (du reste, un urbanisme purement réglementaire n'a jamais réellement existé). En effet, nous allons voir dans ce chapitre que les règles de droit des sols édictées dans le cadre du PLU font l'objet de fréquentes transactions entre les services d'urbanisme des communes et les promoteurs. C'est le cas pour la délivrance des permis de construire mais aussi, avant cela, pour la définition même des règles, dont il apparaît qu'elles sont loin d'être figées.

### La grande mutabilité du règlement du PLU

Un PLU peut évoluer selon différentes procédures. La révision en est la principale, mais aussi la plus complexe et la plus longue. Elle permet de faire évoluer l'ensemble du document et il n'y a donc pas d'obligation de prendre en compte l'ancien document. Une collectivité doit y recourir pour faire évoluer ce qui constitue la « clef de voute » du PLU, le Projet d'aménagement et de développement durable. Il est rare qu'une révision du PLU soit approuvée plus d'une fois par décennie. Si c'est le cas, c'est quasi systématiquement suite à une alternance politique. En dehors de la révision, le législateur a multiplié les procédures permettant d'adapter ponctuellement le règlement et les OAP : révision simplifiée, modification avec enquête publique, modification simplifiée (sans enquête publique), mises en compatibilité. Les autorités compétentes disposent de tout un arsenal de procédures qui leur permettent de faire évoluer facilement la règle d'urbanisme, ce que le Grand Lyon fait très couramment. Ainsi, en février 2013, le PLU du Grand Lyon, approuvé en 2005, « *a fait l'objet de 9 modifications, de 10 mises à jour, de 24 mises en compatibilité, de 11 révisions simplifiées, de 2 modifications simplifiées et d'une révision*<sup>162</sup> » (Coudereau, 2013 (b), p. 11) :

Ce qu'il faut savoir, c'est que depuis l'approbation actuelle du PLU de 2005, on a fait 80 procédures d'évolutions du PLU. Là on en a à peu près 17 en cours, sur le PLU. Ca représente à peu près un total... j'ai essayé de faire un calcul l'autre jour très difficile à faire, un peu à la louche hein. C'est à peu près, quasiment 1 million de m<sup>2</sup> de surface de plancher qui sont en cours, dans nos procédures aujourd'hui. Donc modifications, modifications simplifiées,

---

<sup>161</sup> Pour une description en français du système britannique et de ses évolutions majeures de l'après-guerre à 2012, voir : BOOTH Philip, 2012, L'urbanisme sans les urbanistes, le National Planning Policy Framework en Grande-Bretagne, *Etudes foncières*, n°160, novembre – décembre 2012, p. 15-19

<sup>162</sup> Cette révision, lancée en 2007, n'a pas concerné l'ensemble du Grand Lyon, mais uniquement la commune de Décines-Charpieu en vue de pouvoir accueillir le nouveau « grand stade » de l'Olympique lyonnais. Elle fut annulée en 2009 par la Cour administrative d'appel (CAA) de Lyon pour une question de procédure. Le Grand Lyon lança une nouvelle prescription de révision en janvier 2010, avec une approbation de la révision le 12 décembre 2011. La bataille judiciaire continua jusqu'au 12 juillet 2013, date à laquelle la CAA de Lyon décida de rejeter deux recours déposés contre la révision et permit ainsi le démarrage des travaux de construction du stade.

déclarations de projet, révisions simplifiées, puisqu'on en a encore. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 11, 03/07/2013)

Les modifications constituent dans les faits, en quelque sorte, des « trains de modifications » sur l'ensemble des communes du Grand Lyon. Une procédure de modification est prescrite une fois par an. Chacune porte sur plusieurs centaines de points d'évolution du règlement du PLU :

Donc généralement, on a une modification... alors, ce qu'on appelle, le terme juridique n'est pas adapté, mais on a une modification générale par an. C'est à dire qu'on fait une modification du PLU par an... euh... qui est une modification à l'intérieur de laquelle on ne peut pas bouger les orientations générales du PADD, mais qui permet de faire évoluer certains éléments pour prendre en compte des demandes qui sont exprimées par les communes, les communes étant elles-mêmes réceptacles des demandes qui peuvent être exprimées par des promoteurs, des particuliers, qui veulent voir leurs droits évoluer sur leur parcelle, etc. [...]

Après, on a des révisions. Alors, comme la loi a changé, on ne peut plus parler de révision simplifiée maintenant, mais on avait des révisions simplifiées. Donc les révisions simplifiées, on doit être à la RS15, de mémoire. Donc on a fait 15 révisions simplifiées depuis 2005. Ca veut dire que là, on a changé le PADD sur certaines communes. Généralement c'est pour faire évoluer le PLU pour des opérations d'ampleur, des ZAC généralement, des opérations publiques, la ZAC de Confluence, la ZAC des Girondins, etc. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 11, 03/07/2013)

Un tel rythme d'évolution interroge sur la capacité du plan de zonage à garder de son pouvoir régulateur du développement urbain. Pourquoi la règle de droit (puisque le règlement du PLU est opposable aux tiers) est-elle si souvent modifiée ?

### Le droit des sols, élément désormais postérieur au projet

Depuis la loi Urbanisme et Habitat de 2003, le PADD n'est plus opposable aux tiers. Les OAP et le règlement doivent en revanche en respecter « l'économie générale ». Si ce n'est plus le cas suite à une modification du règlement, la commune ou l'intercommunalité en charge de l'élaboration du PLU doit, si elle veut poursuivre les modifications, engager une révision générale du document (ce qui s'est passé pour la révision à Décines – Charpieu). Le PADD constitue donc la ligne directrice de l'ensemble du document<sup>163</sup>. Dès lors, le droit des sols devient postérieur au projet de la collectivité. Autrement dit, le droit des sols devient un outil foncier parmi d'autres, très nombreux en matière de contrôle des dynamiques de promotion de logements, comme nous le voyons dans ce travail.

Ce fait a, dans le principe, une influence considérable : dès lors que les principaux projets de la collectivité sont rendus publics, les prix fonciers ont tendance à se fixer sur les prix d'usage futur des terrains. Comme nous l'avons déjà signalé, cela complique fortement la capacité des collectivités

---

<sup>163</sup> Ce qui pose une autre question, que nous n'aborderons pas ici, celle de la qualité de la rédaction du PADD. Les communes et intercommunalités compétentes dans la rédaction des PLU ne font-elles pas figurer essentiellement des éléments qui apparaissent être des généralités dans l'espoir de limiter les risques de non compatibilité entre le PADD et les autres documents du PLU ?

locales à avoir une action foncière massive et à lancer des opérations d'aménagement d'initiative publique, à moins d'y mettre des moyens financiers très importants ou, pour les collectivités qui n'ont pas une taille suffisante, de mutualiser leurs ressources financières (cas des Etablissements fonciers publics locaux) ou de faire appel à celles de l'Etat (cas des EPF nationaux).

Ainsi, si le règlement du PLU est si souvent modifié, c'est car cela constitue une ressource (parmi d'autres) pour la collectivité. Cela lui permet de continuer de répondre aux objectifs qu'elle s'est fixée au préalable, tout en prenant en compte l'évolution des dynamiques d'aménagement et de promotion immobilière (elles-mêmes structurées en partie par le droit des sols). Autrement dit, si un ou des opérateurs présentent un projet d'aménagement ou un projet immobilier contribuant à atteindre les objectifs généraux fixés par le Grand Lyon, ce dernier peut accepter de modifier le règlement initial du PLU. Bien souvent, les élus comme les agents publics évoquent cela en disant « qu'il faut prendre en compte les faits », « que les documents d'urbanisme ne peuvent pas rester figés dans un monde qui change de plus en plus rapidement », et qui est souvent résumé encore plus rapidement dans la formule, « il faut s'adapter à la réalité » (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 11, 03/07/2013).

Nous allons voir que l'Etat ne se contente pas d'introduire de la souplesse dans les modalités d'adaptation des PLU. Il pousse aussi les collectivités territoriales à introduire directement de la souplesse dans l'usage de la règle elle-même. C'est par exemple le sens de l'ordonnance du 3 octobre 2013, qui, dans l'optique d'accompagner « *la lutte contre l'étalement urbain et l'objectif de diminution de la dépendance automobile* », vise à « *optimiser l'utilisation des ressources foncières disponibles en ville* »<sup>164</sup>. Cette ordonnance permet, sous certaines conditions, aux autorités chargées de la délivrance des autorisations de droit des sols, de déroger à certaines règles d'urbanisme relatives à la densité, au gabarit, à la hauteur des bâtiments et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement, sans avoir à recourir à une modification des documents d'urbanisme (Ordonnance n°2013-889 du 3 octobre 2013 et décret d'application n°2013-891 du 3 octobre 2013).

## **B. La règle de droit comme ressource pour le Grand Lyon et les communes**

Nous venons de voir que les modifications régulières du PLU apparaissent être, pour le Grand Lyon, non pas un droit qu'il octroie aux promoteurs de logements, mais plutôt une ressource pour tendre vers sa vision du territoire. Il ne faut toutefois pas oublier que le but premier de la règle de droit, même avec les évolutions actuelles qui tendent à ce qu'elle soit très régulièrement modifiée, est l'imposition d'éléments souhaités par la collectivité. Les promoteurs de logements étant prompts à « jouer » avec les marges de manœuvre laissées par la règle pour optimiser la mobilisation de leurs ressources (bien souvent, pour diminuer les coûts de construction et pour augmenter les ressources financières

---

<sup>164</sup> Instruction du Gouvernement du 28 mai 2014 relative au développement de la construction de logement par dérogation aux règles d'urbanisme et de construction, Ministère du logement et de l'égalité des territoires, non publié au Journal Officiel

provenant de la clientèle), la collectivité est aussi régulièrement amenée à modifier le droit des sols non pas pour l'adapter à un ou plusieurs projets particuliers, mais pour faire en sorte que les projets futurs respectent bien les orientations générales du PLU. Ceci peut déboucher sur une règle d'une grande complexité, comme dans l'exemple qui suit :

Int : Pourquoi il existe des règles ? Parce que... les règles... enfin bon, on a ce problème en France hein. Souvent les règles existent parce que les gens ne respectent pas les premières ou essayent de les contourner. Donc on rajoute des trucs parce qu'ils s'engouffrent tout le temps.

Je vais prendre exemple des espaces verts [...]. Avant, dans le POS, y'avait, par exemple dans les zones URM, c'était 30 % d'espaces verts, point. Résultat, on avait 30 % du terrain qui n'était pas construit. Et on ne pouvait pas appeler ça des espaces verts, parce qu'il y avait un bout de pelouse sur 40 cm de terre parce qu'en dessous il y avait le sous-sol. Et y'avait pas d'arrosage automatique, et de la pelouse sans arrosage automatique sur 40 cm de sol... bah... l'été c'est tout jaune et l'hiver c'est plein de mauvaises herbes.

Donc qu'est ce qu'on a fait ? On a dit, alors, puisque vous êtes pas capables de faire de la qualité, de vous même... alors pas tous hein, mais la majorité, vu que vous êtes pas capable de faire de la qualité, on va vous imposer 30 % d'espaces verts dont la moitié en pleine terre.

RM : D'accord...

Int : D'accord... ouais mais sauf que... ok, ils ont fait ça : chiche, on fait la moitié en pleine terre. Donc (il fait un plan), le terrain... le bâtiment... vous voulez de la pleine terre, et ben on va vous la faire la pleine terre... Voilà, la pleine terre, elle était autour du sous-sol, ici (sur une bande très mince tout autour de la parcelle).

Donc qu'est ce qu'on a fait, on a rajouté une règle, en disant : 30 % d'espaces verts, dont la moitié en pleine terre, avec un minimum de 4 m de large. Qu'est ce qui s'est passé ? Et ben... 4... 4 (il refait un plan, avec deux carrés de 4 m de large à deux coins opposés de la parcelle).

Donc il a fallu rajouter encore une règle, disant : 4 m de large et d'un seul tenant, pour avoir un minimum de viable, pour que des arbres puissent développer, déjà par rapport au Code Civil puisqu'on n'a pas le droit de mettre un arbre à moins de deux mètres de la limite séparative, et surtout qu'il ait de quoi se développer et vivre, puiser, puisqu'un arbre, ce qu'il y a en haut, et bien c'est en bas. (Agent public territorial, commune, entretien 5, 13/04/2013)

Une telle volonté de s'adapter à chacune des situations particulières, donc d'avoir un règlement en capacité de répondre à tous les projets, entraine forcément une complexification et une multiplication des règles s'appliquant à des endroits bien particuliers. *« On peut se demander si la rigidité des règles quantitatives n'a pas tendance à favoriser l'instabilité de la réglementation, ce qui n'est pas un facteur de sécurité juridique. En effet, le plan d'urbanisme aura tendance à être fréquemment retouché pour lever les difficultés d'interprétation de ces règles ou pour mieux les adapter à la diversité des situations Les règles seront alors augmentées de précision ou assorties d'exceptions »* (GRIDAUH, 2012, p. 16). Pour limiter ces retouches multiples, le Grand Lyon a, comme nous le verrons, introduit des « règles particulières », elles-mêmes susceptibles d'introduire une certaine instabilité juridique que dénonce les promoteurs de logements.

### Le PLU de 2005 : un ou plusieurs règlements à l'échelle du Grand Lyon ?

Nous ne parlons pas ici de l'architecture interne du règlement. Ce dernier comporte, comme dans toutes les communes de France, les articles (autrefois quasiment tous obligatoires, aujourd'hui facultatifs à l'exception des articles 6 et 7) prévus à l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme. La rédaction du PLU applicable dans le Grand Lyon lors de la réalisation de ce travail de thèse a débuté sous la présidence de Raymond Barre, dans les années 1990, sous forme de POS. Suite à deux annulations par le tribunal administratif en 2002 puis en 2003, celui-ci ne fut en vigueur qu'à peine pendant un an<sup>165</sup>. Ses bases furent reprises puis transformées en PLU, avant que ce dernier ne soit définitivement adopté en 2005.

Malgré la prise de compétence de l'élaboration du POS dès la loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines<sup>166</sup>, le Grand Lyon n'a toujours pas de POS/PLU réellement intercommunal. Le POS appliqué jusqu'en 2005 comportait cinq règlements qui s'appliquaient dans des secteurs « Nord », « Est », « Sud-ouest » et « Nord ouest » formant des « pétales » autour d'un secteur central regroupant Lyon et Villeurbanne. Chaque secteur pouvait faire l'objet de révisions séparées. D'autre part, ces documents étaient marqués par une façon très fonctionnaliste de faire de la planification, c'est-à-dire qu'ils restaient marqués par les doctrines et les outils utilisés durant et à la sortie des « trente glorieuses » :

Y'avait l'utilisation d'outils qui était très ségrégationnistes tels que le COS, telles que les tailles minimales de parcelles, tels que les seuils par typologie d'habitat : sur certaines zones on autorisait l'individuel unifamiliale alors qu'on interdisait le jumelé, ou avec un COS plus faible, etc. Donc on utilisait les outils traditionnels de la densité, qui étaient essentiellement le COS et les tailles de parcelles euh... pour favoriser, pour permettre un développement urbain en tache d'huile hein, c'est ce qui a caractérisé l'agglomération entre les années 70 et les années 90 hein. Donc de nombreux lotissements, avec des grands programmes de collectifs très fonctionnalistes, etc. Et globalement la déperdition des centres-bourgs. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 3, 03/04/2013)

Les objectifs centraux ayant motivé la révision de ce POS furent le besoin de clarification et d'unification du règlement, ainsi que la volonté d'anticiper les principes de la loi SRU, plaçant désormais la lutte contre l'étalement urbain, le renouvellement urbain et la mixité sociale comme objectifs principaux des politiques d'urbanisme (agent public territorial, Grand Lyon, entretien 3, 03/04/2013). Le règlement fut ainsi largement simplifié en termes de nombre et de définitions de zones applicables :

Y'avait un objectif de densification, y'avait un objectif de légalité. La densification est passée par une réécriture complète de l'architecture réglementaire, une très grande simplification : les zones de centralité (de centre –villes et « centres-bourgs »), il n'y en a plus que trois.

---

<sup>165</sup> Le tribunal administratif annula le POS car, ce dernier étant intercommunal, toutes les communes du Grand Lyon auraient dû être consultées sur l'ensemble du POS, non pas uniquement concernant leur secteur géographique comme ce fut le cas.

<sup>166</sup> Il ne s'agissait alors pas à proprement parler du POS, créé par la Loi d'orientation foncière de 1967, mais du Plan d'urbanisme directeur, du Plan d'urbanisme de détail intercommunal et des Plans d'urbanisme communaux.



Les zones pavillonnaires, y'en avait une soixantaine sur l'agglomération, avec des écritures différentes... euh... [...] les zones pavillonnaires, il n'y en a plus que trois : les zones UD, UE, UV.

Euh... les tissus intermédiaires... euh... les tissus de grands collectifs en fait, y'a plus que deux zones. Y'a les zones UB qui sont les secteurs d'habitat social de types Minguettes and co. J'ai mis un règlement très souple, en disant si jamais quelqu'un veut construire ici faut surtout l'en empêcher. Et euh... les tissus intermédiaires de types grands collectifs qui sont les zones UC.

Et puis vous avez effectivement les zones pavillonnaires, UD, UE, UV, qui vont décroissant au niveau densité, en sachant quand même que par rapport aux anciennes zones pavillonnaires on a augmenté furieusement toute la densité, de toutes les zones du règlement. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 3, 03/04/2013)

Malgré cette grande simplification, le règlement du PLU approuvé en 2005 reste divisé entre un secteur « centre », portant sur Lyon et Villeurbanne, et un secteur « périphérie » qui comprend toutes les autres communes du Grand Lyon<sup>167</sup>. Cette séparation, non prévue à l'origine de la révision, s'explique par des tensions politiques doublées de tensions entre des maîtres d'œuvre multiples impliqués dans la rédaction du document (Grand Lyon, agence d'urbanisme, Villes de Lyon et de Villeurbanne) :

Y'a encore des rancœurs liées au fait qu'effectivement on ne s'est pas laissé complètement faire lorsqu'il a fallu, lorsqu'on s'est fait prendre le règlement de Lyon - Villeurbanne, donc c'est vrai que les rapports peuvent être un petit peu grinçants (avec la Ville de Lyon). (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 3, 03/04/2013)

On a largement anticipé les principes de SRU. [...] J'ai bossé sur ces principes, ce qui m'a conduit à mettre carrément les anciens POS à la poubelle et à repartir sur une écriture totalement nouvelle. Ça c'est très bien passée sur la périphérie... euh... alors ça a beaucoup grincé avec l'agence d'urbanisme. Mais sur Lyon et Villeurbanne ils ne voulaient absolument pas lâcher Lyon et Villeurbanne. Il y a eu une bagarre homérique, puis finalement l'agence d'urbanisme a repris l'écriture de Lyon - Villeurbanne, c'est à dire qu'ils ont repris l'écriture de Charles Delfante et ils ont modifié cela avec un architecte - urbaniste [...] qui a repris l'écriture de Lyon - Villeurbanne. Il avait des accointances politiques avec l'ancien vice-président à l'urbanisme du Grand Lyon... euh... et donc l'agence était particulièrement écoutée sur ces questions là. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 3, 03/04/2013)

Cette séparation entre un règlement « centre » et un règlement « périphérie » s'est traduit par des différences importantes. Ainsi, certains termes ne sont pas définis de la même façon, et une zone telle que la zone URM<sup>168</sup> n'existe que sur Lyon et Villeurbanne :

---

<sup>167</sup> A l'exception des communes de Givors, Grigny, Lissieu et Quincieux, qui ont rejoint le Grand Lyon après approbation du PLU de 2005.

<sup>168</sup> Cette zone est définie comme une « zone multifonctionnelle à dominante d'habitation, aux caractéristiques morphologiques et fonctionnelles diversifiées. La structuration progressive de ce tissu (bâti en ordre discontinu le long des voies, transparences visuelles sur les cœurs d'îlot) est recherchée » (Règlement du PLU du Grand Lyon, consulté après la révision simplifiée n°13, 2 013, p. 305).

Int : Ca a été un petit peu houleux avant, entre l'ancien chef de service et l'ancien directeur de la planification urbaine au Grand Lyon, ce qui fait que Lyon ayant les moyens intellectuels et matériels... donc y'a certaines zones qu'on a nous mêmes rédigées.

RM : Dans le PLU actuel ?

Int : Dans le PLU actuel, on a la zone URM, c'est la ville de Lyon qui a fait le travail, c'est pas le Grand Lyon. (Agent public territorial, commune de Lyon, entretien 5, 13/04/2013)

Les promoteurs immobiliers se plaignent aujourd'hui ouvertement au Grand Lyon de cette construction du PLU, qui reste selon eux trop complexe :

« Retour d'expérience : Les maîtres d'ouvrage privés rencontrent parfois des difficultés dans l'utilisation du PLU compte tenu de définitions différentes entre le secteur centre et la périphérie ainsi qu'entre des zonages différents en périphérie.

Exemples :

- La méthode de la mesure des hauteurs est totalement différente entre le centre et la périphérie,
- La définition du CES est différente entre le lexique, la zone UA et la zone UC.

Propositions : Est-il possible pour la périphérie de retenir les mêmes définitions que pour le secteur centre (exemple définition de la mesure des hauteurs à l'égout de toiture, qu'elle soit en pente ou terrasse) et de retenir une définition unique pour toutes les notions de base (exemple, définition du CES). » (Propositions des promoteurs immobiliers dans le cadre des « réunions de concertation avec les professionnels de l'immobilier et de l'habitat », janvier 2013)

Le Grand Lyon tient aujourd'hui à ce que l'écriture du PLU se fasse en interne afin de marquer son rôle de leader en matière de planification. L'agence d'urbanisme, autrefois « leader », vient aujourd'hui plutôt en appui, en expertise auprès du Grand Lyon, qui ne souhaite donc plus laisser l'écriture du PLU être effectuée par l'agence et par les services de certaines communes (ce qui n'empêche pas de les consulter). Cette prise en main complète de la rédaction du PLU devrait permettre d'avoir un règlement construit de manière homogène sur l'ensemble du territoire communautaire :

Si on veut que ce PLU soit partagé, il faut garder un pouvoir d'expert chez nous. C'est pour ça qu'on l'a écrit en régie et qu'on n'a pas fait appel à des prestataires extérieurs à 100 %. On a eu des aides mais elles ont été ponctuelles. Donc l'écriture est bien une écriture qui est interne au Grand Lyon, avec un objectif politique, c'est d'affirmer la compétence communautaire du Grand Lyon en matière de planification, ça c'est très fort. Euh... et le deuxième point, puisque c'est le Grand Lyon qui émet la règle, il est là pour conseiller sur son application et son interprétation lors de l'instruction des permis de construire. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 3, 03/04/2013)

Cette prise en main de la rédaction du PLU et de son règlement par le Grand Lyon inquiète certaines communes, qui voient en cela une sorte de prise de distance avec les réalités des territoires, risquant de faire oublier leurs particularités, donc de les dénaturer et de compliquer la mise en place de certains objectifs politiques communaux :

RM : Est-ce qu'il y a aujourd'hui un enjeu fort pour avoir le même PLU à l'échelle du Grand Lyon en entier ?

Int : Alors... je vais être très méchant avec des gens qui ne sont plus là. C'est mon ressenti hein, mais je pense qu'il est assez... il est assez véridique. Quelqu'un un jour a voulu avoir le plus grand POS de France, et avoir un seul POS... Parce que le POS, avant sa révision de 2000, y'avait 5 secteurs. Y'avait le secteur centre, Lyon-Villeurbanne, et après les pétales du schéma directeur, nord-ouest, nord, plaine de l'est, Rhône amont, Rhône aval euh... voilà, des choses comme ça. [...]

Donc là aujourd'hui on a un seul PLU. Bon moi je veux bien qu'on ait les mêmes règles, les mêmes zonages, mais euh... Lyon, Saint-Romain au Mont d'Or et Vaulx-en-Velin, ça n'a pas tout à fait la même configuration urbaine. Même si vous prenez Lyon et Villeurbanne, c'est pas tout à faire pareil non plus.

Donc c'est pas pour identifier, c'est pas par snobisme. [...] Nous, on a des règles différentes parce qu'on a un tissu urbain différent. Et les centres de quartiers de Lyon ne sont pas des centres-bourgs, à part quelques uns : le Point du Jour peut-être assimilé au centre-bourg d'Ecully, mais le centre de la Guillotière, c'est pas un centre-bourg par exemple. C'est pas équivalent au centre-bourg de Oullins. (Agent public territorial, commune de Lyon, entretien 5, 13/04/2013)

Toutefois, ce même agent communal reconnaît que le fait d'avoir plusieurs règlements, donc des définitions différentes de mêmes termes et notions, complique l'application du PLU, donc à la fois l'instruction des permis de construire et la mobilisation des ressources pour les promoteurs de logements :

Dans les Monts d'Or, ils avaient enlevé du CES, du coefficient d'emprise au sol, les annexes à la construction, comme le garage : non ! Le garage, c'est du CES.

Donc voilà, que sur l'ensemble de la zone... l'ensemble pardon du territoire... les définitions des choses, c'est à dire qu'est ce qu'un prospect ? Qu'est-ce qu'un pignon, qu'est-ce qu'une hauteur ? Comment on calcule ? Parce que par exemple, la hauteur à Lyon on la calcule : point le plus haut de la façade, alors qu'en périphérie c'est le faitage. Donc pour les professionnels, architectes, promoteurs et même pour les particuliers c'est pas très logique. (Agent public territorial, commune de Lyon, entretien 5, 13/04/2013)

Nous voyons donc que s'il existe une tradition désormais relativement longue du PLU intercommunal dans le Grand Lyon, son élaboration ne va pas encore sans certaines tensions entre les communes et l'intercommunalité. Elles ne relèvent pas forcément d'oppositions politiques droite / gauche, et peuvent même avoir lieu sur certains points entre la Ville de Lyon et le Grand Lyon, alors même que ces depuis la création de la communauté urbaine de Lyon cette dernière est présidée par le maire de Lyon. Les communes tiennent à ne pas être noyées dans l'immensité du Grand Lyon, c'est-à-dire à garder leur identité de commune, pendant que le second souhaite exercer pleinement sa compétence liée à l'élaboration du PLU. Nous retrouvons là les mêmes types de tensions et de discussions qui ont émergées au niveau national quant à la systématisation du PLU intercommunal initialement prévu par la loi ALUR. Toutefois, dans le Grand Lyon, nul ne remet aujourd'hui en cause l'existence d'un PLU intercommunal.

Notons que sur ces questions, les relations entre les communes et le Grand Lyon sont certainement amenées à évoluer lorsque ce dernier deviendra une Métropole, donc une collectivité territoriale au même titre que les communes.

### Les relations communes / Grand Lyon concernant l'application du droit des sols

Si la rédaction du PLU est une compétence du Grand Lyon, l'autorisation du droit des sols (ADS), c'est-à-dire la délivrance des permis de démolir, des permis d'aménagement et des permis de construire, est de la compétence des communes. Ce sont donc les maires qui délivrent aux promoteurs de logements (qu'ils soient promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, ou particuliers) l'autorisation de réaliser une opération de construction. De plus, si les communes ont la compétence de l'instruction des permis, toutes n'ont pas les moyens financiers et humains de mener cette tâche en interne (au recensement de 2011, 13 communes du Grand Lyon ont moins de 3 000 habitants, 24 en ont moins de 5 000). Jusqu'en 2014, l'instruction des autorisations d'urbanisme était encore menée par la Direction départemental des territoires (DDT) du Rhône, donc par l'Etat, dans de nombreuses communes du Grand Lyon. Or, la loi ALUR prévoit, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, un désengagement des services déconcentrés de l'Etat en matière d'application du droit des sols en les réservant aux seules communes situées dans une intercommunalité de moins de 10 000 habitants.

Pour palier à ce désengagement de l'Etat, le Grand Lyon a créé en 2014 un « pôle ADS » (Application du droit des sols) au sein de la Direction de la planification et des politiques d'agglomération (DPPA). Ce service est proposé à l'ensemble des communes du Grand Lyon contre rétribution financière. En juin 2014, 22 communes ont fait ce choix qui ne va pas sans tensions et interrogations :

Int : C'était l'État qui instruisait les permis et l'État s'est retiré. Donc il a fallu qu'on mette des gens. Donc ça a posé problème d'ailleurs, parce qu'il paraît qu'on est trop cher on m'a dit dans les mairies l'autre jour. Donc le Grand Lyon lance ses prestations et finalement les communes vont acheter des compétences ailleurs, qui coûtent moins chères, pour instruire les permis de construire. C'est quand même pas mal ça !

RM : Donc on met en place un service dont on ne sait pas s'il va être utilisé ?

Int : Bah... J'ai plusieurs maires qui m'ont dit, c'est trop cher votre truc donc on va prendre des... Donc ils prennent des ingénieurs à la retraite, des anciens de la DDE, et puis ils les payent au permis. C'est marrant... Je suis pas sûr qu'ils... (Elu local, vice-président communautaire, entretien 1, 08/07/2013)

Les grandes communes (Lyon, Villeurbanne, Saint-Priest, etc.) instruisent elles-mêmes les demandes d'autorisation du droit des sols. Il n'en a pas toujours été ainsi pour la Ville de Lyon :

Int : Jusqu'en 98 le service était au Grand Lyon... le service d'instruction des permis de construire était au Grand Lyon.

RM : Sur le territoire de la Ville de Lyon ?

Int : Oui. C'est à dire que ce sont des fonctionnaires du Grand Lyon, qui étaient mis à disposition de la ville... euh... pour l'instruction des permis de construire, bien que ce soit le maire de Lyon qui signait, et qui signe toujours, la responsabilité des permis. En 98 certains, ou d'aucun, a imaginé que la majorité, enfin le maire de Lyon ne puisse pas être le président du Grand Lyon, d'où... enfin... comme c'est une mission... une compétence qui a quand même

une certaine importance politique, c'est un poids politique l'urbanisme, donc rapatriement de l'instruction et équipe lyonnaise, non plus Grand Lyonnaise, pour l'instruction des permis de construire.

RM : Donc c'était une décision politique ?

Int : Purement politique euh... oui... et enfin bon, initiée d'un point de vue technocratique aussi, mais c'était quand même très politique. (Agent public territorial, commune, entretien 5, 13/04/2013)

Ceci pose bien sûr la question de la pertinence d'avoir la réalisation du PLU et l'instruction des ADS à deux échelles territoriales différentes :

Le PLU est élaboré par le Grand Lyon, d'où une petite... on va dire un... un peu un souci... euh... puisque ceux qui créent la règle ne sont pas ceux qui l'appliquent. Alors que ce sont ceux qui l'appliquent au quotidien, qui sont à même de juger l'opportunité euh... de la pertinence de la règle. Donc ce qui fait... Bon il y a des allers-retours. Ce sont quand même deux collectivités qui, depuis le début ont eu à la fois le maire et le président comme même homme. (Agent public territorial, commune, entretien 5, 13/04/2013)

Les maires se montrent très attachés à cette répartition des compétences, en particulier au fait que ce soit eux qui délivrent les permis de construire :

RM : Est-ce que cela vous paraît intéressant ce système, où il y a l'instruction des permis qui est au niveau communal et les permis délivrés par les maires, et le PLU qui lui est intercommunal ?

Int : C'est pas choquant. Ça ne me pose pas de problème. Moi je pense que les maires... Enfin, je ne suis pas contre le... Le point sur lequel on ne peut pas transiger, c'est que le maire doit signer le permis.

RM : On doit garder cela... Pour la proximité par rapport aux citoyens ?

Int : Bien sûr. Pour des raisons simples.

D'abord, on a la légitimité directe de la population. Quoi qu'on en dise, l'aménagement... euh... c'est le seul sujet qu'il nous reste d'un peu passionnant, avant de gérer des subventions. Et puis c'est le devenir de la ville, c'est l'essence même du métier quoi quasiment. Donc là, un maire ne peut pas se départir de ça. Surtout d'ailleurs pour une structure qui est un EPCI aujourd'hui, mais qui est au deuxième degré donc.

En revanche, que la règle commune soit déterminée euh... collectivement, au niveau de la communauté urbaine, ça a du sens en termes de bassin de vie, on ne peut pas dire le contraire. Ça, je trouve plutôt positif. (Elu local, maire, entretien 4, 18/07/2013)

Une telle citation montre le niveau d'intégration qui existe au sein du Grand Lyon en matière de planification. Ce maire, d'un bord politique différent de la majorité du Grand Lyon, ne remet pas en cause les objectifs fixés par le Grand Lyon dans le PLU. En revanche, comme souvent dans les discours des élus et des agents, il met en avant qu'il faut savoir s'adapter aux « réalités du terrain », et que pour cela, les maires sont les mieux placés puisqu'ils sont les élus les plus proches et les plus connus des administrés. C'est exactement ce même argument qui est parfois repris dans l'autre sens : la proximité des maires avec les administrés ouvre la porte à de multiples « arrangements », à la fois pour des questions de proximité physique et « amicales », ainsi que pour des questions de réélection. En effet, les maires sont élus par les habitants qui sont déjà en place, non pas par les personnes qui achèteront potentiellement un logement dans la commune dans un futur proche ou lointain. Il n'est

donc pas dans l'intérêt du maire de mécontenter ses administrés, d'autant plus que ces derniers sont souvent prompts à agir collectivement pour bloquer et/ou modifier les projets d'aménagement et de promotion immobilière.

Ainsi, les élus des communes comme du Grand Lyon semblent aujourd'hui accepter cette situation intermédiaire en matière d'urbanisme, qui donne du pouvoir à la fois à la communauté urbaine et aux communes. Elle permet une connaissance partagée des grands enjeux communs intercommunaux et des objectifs politiques du Grand Lyon (qui ne vont pas sans tensions non plus, par exemple pour faire accepter les capacités d'accueil de nouveaux habitants commune par commune), tout en laissant une marge de manœuvre aux maires au cas par cas, à chaque projet d'aménagement et de promotion immobilière qu'ils doivent accepter. Cet agent du Grand Lyon résume bien cette situation :

C'est sûr que plus on rapproche, plus il y a une sensibilité effectivement euh... à la décision locale, avec toutes les conséquences, y compris politiques. Ca, c'est évident. Par contre, je pense que la contrepartie, c'est la lourdeur, l'éloignement, la connaissance partielle du terrain, des enjeux, etc.

Donc je préfère que les élus adhèrent à la planification communautaire plutôt que de les priver de leurs compétences parce qu'ils risquent de ne pas adhérer ou de résister. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 4, 10/04/2013)

Si les maires et les autres élus en charge du logement et de l'urbanisme tiennent à délivrer les autorisations de droit des sols, c'est pour avoir la possibilité de s'exprimer et d'influer sur de nombreux éléments :

RM : Quand des discussions s'engagent avec les promoteurs, sur quels éléments cela porte ? Est-ce que c'est sur la forme du bâtiment, la nature des matériaux, le nombre d'étages... ?

Int : Tous les sujets. C'est à dire que c'est souvent le promoteur qui vient avec un projet où il densifie à outrance sur un foncier. On lui dit, c'est pas question. On essaie de lui faire comprendre qu'il ne faut pas qu'il densifie à outrance.

Comment on trouve... comment il trouve un point d'équilibre dans son affaire ?

C'est le fait de dire, votre façade, c'est un peu pauvre hein, c'est pas terrible, faudrait revoir, là, là et là... Bon, plutôt une toiture plate ou une toiture comme ça. Comment on voit l'intégration ? Comment vous traitez les espaces verts ?

Comment vous intégrez votre bâtiment ? (Elu local, maire, entretien 4, 18/07/2013)

Puisque les élus locaux, et en particulier les maires, gardent un « droit de regard » sur les projets de construction dans leur commune, les promoteurs de logements arrivent rarement avec un projet immobilier et une demande de permis de construire totalement ficelés :

Dans le fonctionnement des collectivités, en tout cas dans les grandes villes, jamais, jamais vous ne déposez un permis de construire sans avoir l'accord du politique. Vous ne déposez jamais un permis simplement en appliquant les règles du PLU. Ca, vous êtes sûrs de vous faire retoquer, le maire ne signera jamais un permis comme ça. (Promoteur immobilier, entretien 10, 24/02/2012)

Les relations entre les promoteurs et les élus sont différentes selon les communes. Dans les plus petites, où les opérations immobilières sont peu nombreuses et les services urbanisme peu fournis,

voire inexistants, les maires sont souvent plus impliqués, jusqu'à faire de la quasi-instruction des permis :

Les grandes communes font confiance globalement à leurs services. L'adjoint étant néanmoins là, le plus souvent, voire le maire sur les dossiers à enjeux, mais il est rarissime de voir le maire à une séance d'architecte-conseil<sup>169</sup>. On peut voir l'adjoint à l'urbanisme éventuellement, mais c'est souvent le responsable du service urbanisme qui est seul présent. [...]

C'est pas du tout le cas pour les petites communes... euh... notamment les communes des Monts d'Or, puisque globalement leurs services sont peu structurés, et que le plus souvent l'adjoint à l'urbanisme a un rôle de quasi instructeur. C'est lui qui prend les promoteurs en premier contact... euh... c'est lui éventuellement qui commence à négocier, etc. Et c'est vrai que le pouvoir d'expert apporté par le Grand Lyon est le plus souvent apprécié.

Alors, il y a quelques communes qui n'aiment pas le Grand Lyon... enfin... qui n'aime pas bien... euh... avoir à faire au Grand Lyon et qui globalement font rarement appel à nous, [...] quelques communes où la présence du Grand Lyon est vue peut-être un peu plus comme une intrusion que comme une aide qualitative, puisque leurs services sont relativement bien structurés. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 4, 10/04/2013)

Ceci nous a été confirmé par un agent territorial de la Ville de Lyon, où le maire de la commune, les maires d'arrondissement et l'adjoint à l'urbanisme ne donnent que rarement leur avis sur les opérations immobilières. Ce sont les services municipaux qui s'en chargent :

Nous, en archi-conseil, bon bah si ça se passe mal, on a un retour avec Gilles Buna (adjoint à l'urbanisme de la Ville de Lyon jusqu'en 2014), qui lui n'assiste pas... l' élu, que ce soit Gilles Buna ou avant, Henry Chabert, jamais ils n'ont assisté aux architectes-conseils, c'est un principe, pour justement laisser travailler les services et l'architecte-conseil, et l'ABF (Architecte des bâtiments de France). Et l'adjoint à l'urbanisme ou les maires des arrondissements sont invités aussi à l'architecte-conseil, c'est le seul représentant élu dans l'archi-conseil.

Donc là on élabore le projet, et si y'a un souci, on remonte... on remonte euh... l'information à Gilles Buna. Bon après, en signature, il peut dire, ben non, ça ça ne me plaît pas, donc je ne signe pas. Mais c'est... c'est rare. (Agent public territorial, commune (Lyon), entretien 5, 13/04/2013)

L'élément central de débat entre les promoteurs de logements et la collectivité publique (que ce soit le Grand Lyon ou les communes) est celui de la densité des opérations, entendue comme la différence de hauteur et de gabarit des constructions nouvelles par rapport à l'existant. Une construction nouvelle, qu'elle prenne ou non la place d'un bâtiment déjà existant, impacte forcément le paysage urbain du quartier. D'après un sondage réalisé début 2012, « *2/3 des maires interrogés pensent que leurs administrés sont défavorables à la densification du tissu urbain, proportion qui tombe à 42 % si cette issue peut aboutir à la maîtrise des prix* »<sup>170</sup> (Piau, 2012, p. 3). Afin de pouvoir maintenir l'objectif de densification du tissu urbain existant tout en prenant en compte l'environnement immédiat des

---

<sup>169</sup> Nous revenons dans la suite de ce chapitre sur le rôle des architectes-conseils.

<sup>170</sup> Mais comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, aucune étude n'a jusqu'à aujourd'hui prouvée de façon certaine que l'augmentation de l'offre de logements par une densification des espaces déjà bâtis constitue un remède pour limiter la hausse des prix immobiliers. Il arrive d'ailleurs bien souvent que les zones les plus denses soient également celles où les prix immobiliers sont les plus élevés.

projets de promotion, le Grand Lyon a introduit dans le SCOT et le PLU le concept « d'intensification urbaine », qui se traduit au niveau réglementaire par l'introduction de « prescriptions particulières » à la règle générale qui permettent de discuter de la qualité des programmes, tout en maintenant un objectif de densification.

### L'introduction de souplesse dans le règlement du PLU

Comme l'a déjà montré Guilhem Dupuy, les collectivités locales introduisent délibérément des marges d'interprétation de la règle afin d'influer sur la forme et sur la taille des opérations (Dupuy, 2010, p. 13). Une telle stratégie est également portée par le Grand Lyon, qui souhaite « *aller vers un urbanisme de projet [en introduisant] plus de souplesse dans les documents de planification tout en maintenant la fiabilité réglementaire* » (réunion de « concertation avec les professionnels de l'immobilier et de l'habitat », Grand Lyon, novembre 2013). Une telle stratégie passe notamment par l'introduction, au sein des différents articles qui composent le PLU dans chacune des zones, de « règles particulières » à la suite de la « règle générale ». Cette « *disposition spécifique est applicable au secteur visé en complément ou en substitution à la règle générale* » (règlement du PLU du Grand Lyon, consulté après la révision simplifiée n°13, 2 013) :

Int : Vous avez une règle générale, puis des règles particulières, avec deux catégories de règles particulières : les règles particulières graphiques et les règles particulières morphologiques, qui permettent de sortir de la règle dès lors que les constructions voisines, par exemple, sont implantées différemment de la règle, dès lors que les tissus urbains présentent des caractéristiques différentes : y'a un arbre à préserver, y'a un élément bâti protégé [...], on construit un équipement public ou d'intérêt collectif, le terrain à une topographie particulière... Tous ces éléments, ces accidents urbains en fait, qui concernent l'environnement immédiat de la parcelle, il faut en tenir compte [...].

RM : Donc là, on dit aux potentiels pétitionnaires, venez-nous voir avant de déposer les permis pour être sûr qu'il n'y ait pas de...

Interviewé : Exactement. (Agent public territorial, Grand Lyon entretien 3, 03/04/2013)

Toutefois, le juriste a rappelé à plusieurs reprises en réunion de concertation avec les professionnels de l'immobilier que cette construction du règlement n'apporte pas de subjectivité, ce qui fait que « *c'est un règlement qui tient plutôt bien la route juridiquement, et qui globalement a permis de faire, avec toute une infrastructure d'accompagnement, du projet urbain qualitatif* ». Cette organisation du règlement permet de parfois « *ne pas respecter l'écrit de la règle pour mieux en respecter l'esprit* » (agent public territorial, Grand Lyon, entretien 3, 03/04/2013). C'est le cas par exemple en ce qui concerne les fractionnements entre immeubles (les césures) dans les zones UC du règlement « périphérie » :

On s'appuie sur la qualité des propositions faites par l'architecte, en articulation avec son promoteur. Elles seront instruites par le pouvoir instructeur. La collectivité vérifie simplement que ce dispositif, non quantifié, répond à un certain nombre d'enjeux urbains locaux, à titre d'exemple, créer des séquences, permettre des transparences, éviter les bâtiments hors d'échelles.

Ces propositions sont vues dans le cadre des séances d'architectes-conseil. On est dans l'ordre du permissif et non dans l'ordre du subjectif. Il s'agit bien de la mise en relation d'une situation urbaine et architecturale particulière avec



un projet, et la possibilité d'appliquer cette règle. (Agent Grand Lyon, lors d'une réunion de « concertation avec les professionnels de l'immobilier et de l'habitat », réunion 3, Grand Lyon, mars 2013)

Parmi les dispositions particulières, nous retrouvons par exemple régulièrement, aussi bien dans les zones U (urbaines), AU (à urbaniser), A (agricoles) et N (naturelles), la formulation : « *des implantations différentes peuvent être autorisées ou imposées pour prendre en compte l'implantation, la volumétrie des constructions, de la morphologie urbaine environnante, afin que le projet s'insère sans rompre l'harmonie des lieux, d'un front bâti constitué, d'une organisation urbaine particulière* » (règlement du PLU du Grand Lyon, consulté après la révision simplifiées n°13, 2013) :

Avec ce type d'article, quand vous avez euh... un projet en PLU qui va vous dire, en zone UC, ben y'a une bande de CES 100 %, et que tu te mets à 100 % sur 15 m de profondeur et que, « pouf », tu fais un corridor, alors que d'un point de vue paysager et urbain il serait beaucoup plus intéressant, parce que peut-être qu'il va y avoir des arbres... ça serait plus intéressant de se mettre en travers, et bien grâce à ça, je vais pouvoir faire mettre les gens en travers. On va pouvoir faire du projet urbain. (Agent public territorial, commune, entretien 5, 13/04/2013)

L'objectif est donc ouvertement de passer le message aux pétitionnaires que la collectivité a les moyens légaux d'avoir son mot à dire sur la qualité et sur la forme de l'opération. Le mode de rédaction du règlement du PLU est donc une ressource supplémentaire, en plus des outils d'action foncière, d'aménagement d'initiative publique et de fiscalité (voir chapitres précédents), pour ouvrir à la négociation entre le Grand Lyon et les pétitionnaires, donc pour faire financer de la qualité urbaine par ces derniers.

A cela s'ajoute aujourd'hui l'utilisation de plus en plus grande des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), autrefois dénommées Orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs (OAQS), qui « *permettent de préciser les conditions d'aménagement de certains secteurs qui vont connaître un développement, une restructuration ou une mise en valeur particulière* » (Règlement du PLU du Grand Lyon, consulté après la révision simplifiée n°13, 2013, p. 7). Toute opération d'aménagement et de promotion immobilière doit être compatible avec les OAP, qui ne sont donc pas juridiquement contraignantes comme l'est le règlement<sup>171</sup>. Elles peuvent donc être utilisées, là aussi, pour préciser les souhaits de la collectivité sous une forme qui oblige les promoteurs de logements à s'informer auprès d'elle au préalable :

Int : Mon idée, [c'est] faire un urbanisme de projet, non pas pour déroger, mais pour avoir éventuellement, sur la base d'un règlement souple, le maintien d'un certain nombre de principes, notamment de la gestion qualitative et quantitative des espaces verts. [...] On va donner un cadre général, qui sera probablement souple, et à l'intérieur de

---

<sup>171</sup> Les OAP peuvent également concerner non pas un secteur géographique mais une thématique telle que l'habitat ou les transports, notamment pour tenir lieu de PLH et de PDU, mais aussi pour traiter par exemple du traitement des espaces verts dans l'ensemble des opérations immobilières d'un territoire, ou encore des formes de densification souhaitées par la collectivité dans les tissus pavillonnaires. L'introduction du Programme d'orientations et d'actions (POA) depuis la loi ALUR de 2014 fait *qu'a priori*, le futur PLU du Grand Lyon ne comportera pas d'OAP thématiques, en tout cas sur des questions d'habitat et de déplacements.

ce cadre général on va être plus précis. Mais cette plus grande précision, on ne va pas l'écrire dans la règle, on va l'écrire dans les orientations d'aménagement.

Par exemple, hauteur 22 m, sauf que l'épannelage doit être différencié, doit tenir compte des caractéristiques des constructions voisines pour constituer une... au niveau de la silhouette, une transition souple entre le quartier intermédiaire et le quartier que nous souhaitons densifier. Et je fais deux-trois exemples. Voilà. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 3, 03/04/2013)

Cette stratégie du Grand Lyon, qui consiste à laisser des marges d'interprétation dans le règlement du PLU pour ouvrir à la discussion avec les potentiels pétitionnaires, est très bien comprise et intégrée par les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux :

RM : Il n'arrive jamais de déposer de demandes de permis de construire sans avoir au préalable discuter avec la collectivité ?

Int : Non. Sur des petites opérations à la marge oui, mais sur des opérations substantielles qui consistent à construire des immeubles d'habitation ex nihilo non bien sûr. (Bailleur social, entretien 2, 17/04/2012)

Y'a quelques zones de flous. On sent très bien que la volonté du politique, qui nous le dit d'ailleurs quand on est en... je dirais en conversation en aparté... en conversation en off... qui dit, bah nous, on essaie de faire en sorte que ce soit un petit peu plus souple parce que ça nous permet d'avoir des marges de manœuvre pour appliquer une politique. Ce que je comprends parfaitement puisque c'est leur boulot. Euh... le problème c'est de pas aller trop loin parce que sinon après on va dans le flou juridique. (Promoteur immobilier, entretien 7, 17/02/2012)

Ceci constitue pour les promoteurs de logements, et particulièrement pour les promoteurs immobiliers, une incertitude quant à leur capacité à anticiper la quantité de mètres carrés constructibles qui leur sera finalement accordée ainsi que les coûts de construction de l'opération. Dans la suite de ce chapitre, nous analysons les implications de l'existence de cette incertitude pour les promoteurs.

## ***8.2. L'application du droit des sols***

### **A. L'établissement d'un rapport de force entre collectivités et promoteurs**

#### Pour les promoteurs, le refus d'une « instruction qualitative »

Les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux ne remettent pas en cause le fait que la collectivité se penche sur les permis de construire. Eux-mêmes reconnaissent qu'ils peuvent parfois se tromper du fait de la difficulté à interpréter le PLU :

On n'est pas infallible non plus. Des faisabilités fausses, j'en ai déjà vu un certain nombre hein. Quand on va sur un terrain, on est aussi... on parlait des règles un peu interprétables du PLU, on peut aussi avoir un architecte qui a interprété... Il faut aller vite sur les faisabilités ! Quand on est vraiment en discussion sur un terrain, on n'a pas

forcément vraiment le temps de faire vérifier par la collectivité, donc on part sur une hypothèse qui ne sera vérifiée qu'après un travail plus fin. (Bailleur social, entretien 3, 26/04/2012)

Ce que les promoteurs dénoncent, c'est le dépassement par les communes de leur rôle de contrôle de la conformité des demandes d'autorisation du droit des sols par rapport au plan de zonage :

Il y a ce qu'on vous apprend à l'école, c'est à dire qu'il y a des règles, des règles juridiques, des règles administratives, qui sont très strictes, c'est la Plan Local d'Urbanisme. Mais... ce PLU, en fait, ce n'est que... même si ça peut paraître quand on est à l'université, quelque chose de très strict, je peux vous dire que, il y a les règles administratives, et puis il y a la constructibilité politique, qui est tout à fait autre chose. Alors, bien évidemment, la constructibilité politique va vous demander de rentrer dans les règles. Mais, dans la quasi-totalité des cas, on va vous demander bah... soit de construire moins, soit de pas faire tout à fait la même chose... enfin, le... le politique a vraiment un pouvoir et un regard très important dans notre métier. Donc c'est pas parce qu'administrativement on nous permet de construire 5 000 m<sup>2</sup>, que politiquement, on va nous autoriser à les construire. Et y'a souvent deux discours.

Y'a les discours nationaux, où on dit, il faut densifier la ville, parce que faut éviter l'étalement urbain, parce que faut éviter les déplacements. Et puis il y a la réalité du terrain, où les maires disent, « ouh là là », mais attendez, c'est trop dense ! Vous comprenez, les riverains, et puis là maintenant, on commence à avoir le discours, ouh là, y'a des élections en 2014, j'ai pas envie de m'embarrasser avec euh...

Donc, vous avez des politiques qui élaborent, qui signent des PLU, et puis les mêmes ne veulent pas appliquer les PLU. C'est un petit peu paradoxal. (Promoteur immobilier, entretien 10, 24/02/2012)

Pourquoi est-il si important de connaître la constructibilité au préalable ? Car, comme nous l'avons déjà vu dans le chapitre 1, le promoteur raisonne selon une logique de « compte-à-rebours ». Il commence donc par réaliser un bilan prévisionnel d'opération, sur la base de ce que permet de construire le PLU. Les promoteurs immobiliers comme les bailleurs sociaux cherchent quasi-systématiquement à atteindre la constructibilité maximale :

On essaye d'aller au maximum. Mais si on nous dit qu'il faut réduire un peu... Après la clef elle se fait sur le foncier [...]. Si il faut réduire on réduit [...] Mais si un terrain permet de faire x m<sup>2</sup> de SHON, on essaie de la remplir, ça c'est évident. (Bailleur social, entretien 1, 30/03/2012)

Si la constructibilité change après l'achat du foncier, c'est tout l'équilibre financier de l'opération qui peut-être remis en cause. Nous avons interrogé les promoteurs immobiliers sur la fréquence des opérations qu'ils doivent retravailler suite aux discussions avec les collectivités instructrices. Presque tous nous ont affirmé qu'ils ne construisent presque jamais au niveau maximal de ce que le PLU permet :

Quand on a un terrain, on signe le terrain, ensuite on va voir la collectivité. Quand c'est la collectivité, donc quand c'est la commune qui instruit on va voir la commune, quand c'est le Grand Lyon, on va voir le Grand Lyon. On dit, voilà, on a l'intention de déposer tel permis, on propose un plan, et puis alors c'est là que la corrida commence en fait. Donc les mecs disent, ah non faut pas faire comme ça. Oui mais le PLU nous dit qu'il faut faire... Oui mais,

enlevez plutôt ça, faites comme ça, etc. Donc ça donne lieu à des... à de multiples, 1, 2, 3, 4, 5 commissions de consultation d'archi-conseil. Parfois ça se passe bien, parfois ça se passe très mal.

RM : Y'a une grande part à la négociation ? Malgré les...

Int : C'est à dire qu'il y a des interprétations du PLU euh... qui sont inadmissibles quoi. Y'a un PLU qui existe, on devrait l'appliquer. (Promoteur immobilier, entretien 1, 23/01/2012)

RM : Vous arrive-t-il de perdre en constructibilité ?

Int : C'est quasi systématique [...]

RM : C'est vrai aussi bien en centre-ville qu'en périphérie ?

Int : C'est partout. (Promoteur immobilier, entretien 4, 04/02/2012)

Atteindre la densité maxi n'est pas souvent le cas, en général on sait qu'il vaut mieux être prudent et prendre une capacité légèrement inférieure qui de toute façon sera celle réalisée. Les maxis, je ne sais pas si ça m'est arrivé de remplir un terrain au maxi. (Promoteur immobilier, entretien 7, 17/02/2012)

RM : Construisez-vous la plupart du temps à la limite maximale de constructibilité ?

Int : ça nous arrive... Oui ça nous arrive de respecter le PLU !

RM : C'est vrai que la question dans l'autre sens est plus logique, est-ce que vous êtes souvent amenés à baisser le niveau de surface de plancher ?

Int : Oui ! Dans la quasi-totalité des cas. (Promoteur immobilier, entretien 10, 24/02/2012)

Toutes ces citations (que nous pourrions encore multiplier) illustrent bien le fait que les règles écrites ne permettent que rarement de prédire quel est le déroulement réel des interactions entre acteurs. D'autres formes de régulations se mettent en place. Elles sont intégrées par les acteurs dans leur mode de penser et dans leur comportement. Autrement dit, ces « régulations endogènes » au système d'acteurs finissent par émettre un message normatif. Comme nous l'avons dit en préambule, Erhard Friedberg qualifie ces règles « d'endogènes » au système d'acteurs (Friedberg, 1992, p 542). Jean-Daniel Reynaud parle quant à lui de « règles autonomes » au système d'acteurs, qu'il distingue des « règles de contrôle » (les règles de droit) (Reynaud, 1997, p. 211). Quant à Pierre Lascoumes, il les nomme pour sa part des « *phénomènes normatifs secondaires* », c'est-à-dire des « *principes pratiques développés par les agents publics pour assurer la mobilisation et l'adaptation des règles étatiques* (dans notre cas, il s'agit de règles locales, non pas étatiques) *aux faits sociaux qu'il leur appartient de gérer* » (Lascoumes, 1990, p. 62). C'est l'ensemble des phénomènes normatifs, comprenant les règles de droit et les « normes secondaires », qui ouvre « *un espace de jeu dans lequel on n'observe ni de dures contraintes toujours sanctionnées, ni une indétermination absolue des pratiques* » (Lascoumes, 1990, p. 70).

La collectivité instructrice des permis de construire dispose d'un délai de deux mois pour instruire les permis de construire des maisons individuelles, de trois mois pour les autres cas. L'instruction proprement dite désigne le contrôle de légalité des constructions avec le droit des sols. Ce délai est

trop court pour ouvrir une négociation entre la collectivité et le pétitionnaire. Pour cette raison, la collectivité pousse à ce que les projets soient parfaitement ficelés au moment du dépôt de la demande de permis. Pour cela, elle incite fortement les pétitionnaires à bien s'assurer en amont que ce soit le cas. Pour cela, elle met en place ce qu'elle nomme des « examens concertés préalable ». Cet élément est important, puisqu'il signifie qu'il ne suffit pas de limiter le temps légalement autorisé pour instruire une demande d'autorisation du droit des sols pour diminuer le délai d'attribution d'un permis de construire :

C'est une consultation préalable en amont, sur un projet, qui permet effectivement de s'exonérer de la pression du délai de l'instruction... euh... pour avoir effectivement le temps de faire les ajustements nécessaires pour avoir de la qualité. Et la qualité nécessite de la négociation, donc ça fait du temps.

Et la mise en tension, dès lors qu'on rentre dans une phase où il y a des délais imposés, c'est beaucoup plus compliqué pour avoir un débat qui soit plus serein. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 11, 03/07/2013)

Pour arriver à obtenir de la qualité, oui, y'a que la consultation préalable. Une fois qu'on a déposé le dossier, c'est trop tard, vous êtes obligés de vous prononcer, dans un délai en plus très court, c'est oui ou non, vous ne pouvez pas modifier en court de route, vous avez pas le temps. Donc la réforme de 2007, qui a institué et qui a raccourci les délais, et qui a institué un régime de permis automatique, en contrepartie ça voulait dire qu'au moment où on déposait le permis, il était abouti le projet. Donc, un projet qui n'est pas abouti, c'est non, et c'est terminé, voilà, c'est non. (Agent public d'Etat, DDT, entretien 6, 19/04/2013)

Ainsi, contrairement à l'objectif initial de la réforme des autorisations d'urbanisme de 2007, la réduction des délais d'instruction n'a pas eu pour conséquence de faire gagner du temps de montage de projets pour les promoteurs de logements, mais a plutôt eu l'effet inverse, puisqu'ils sont non seulement toujours soumis aux contrôles purement juridiques des autorisations du droit des sols, mais ils doivent également s'assurer au préalable de l'acceptabilité de cette demande<sup>172</sup>.

### Le rôle des « architectes-conseil »

Comme nous venons de l'évoquer, le Grand Lyon (et la Ville de Lyon pour son propre compte), ont mis en place ce qu'ils appellent des « examens concertés préalables ». Pour cela, ils ont créé une structure « d'architectes-conseil », aussi appelés « architectes de secteur ». Le rôle de ces derniers est de « *[donner] un avis éclairé sur l'articulation pertinente entre le projet urbain et le projet de construction sans se substituer au maître d'œuvre ou à la collectivité ; sa proximité avec les acteurs, les problématiques urbaines et architecturales locales, le travail d'analyse qu'il a pu conduire sur son secteur, font de lui un acteur particulièrement autorisé pour se prononcer sur l'adéquation entre le projet et le lieu où il doit s'insérer* » (extrait du « Manuel instructeur » du Grand Lyon portant sur l'applicabilité du règlement du PLU approuvé le 11 juillet 2005, p. 64) :

---

<sup>172</sup> Nous parlons ici des promoteurs immobiliers et des bailleurs sociaux. Lorsque le pétitionnaire est un particulier qui construit une maison isolée, bien qu'il se rende généralement en mairie pour demander des informations sur les modalités à suivre pour le dépôt de demande de permis, la réforme de 2007 a en effet limitée l'incertitude sur le délai de réponse de la collectivité et sur la marche à suivre en cas de non réponse.

En gros, tous les permis qui sont dans les centralités, donc dans les zones UA, voire dans les zones intermédiaires de types UC, font l'objet d'un examen par le biais de l'architecte conseil, en lien avec le service territoire et planification, qui jusqu'à présent faisant plutôt, de part l'ancienneté de ses collaborateurs, de part une culture ancienne et de part les habitudes prises, une instruction parallèle avec les communes. Voilà, nous on essaye de faire un peu différemment et d'apporter de la valeur ajoutée. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 3, 03/04/2013)

Notons que le rôle des architectes-conseils est plus large que la simple instruction préalable des autorisations d'urbanisme. Ils sont également consultés plus en amont, afin de définir des grandes orientations d'aménagement dans les quartiers à enjeux :

Int : C'est une prestation [...] avec deux objectifs. Un objectif de pouvoir travailler en amont... euh... sur des secteurs pour lesquels on sent qu'il y a des secteurs où on sent qu'il y a des frémissements d'évolution, qui peuvent générer parfois des expertises urbaines, pas forcément sur un projet déterminé mais plutôt l'élaboration d'un cadrage qui permet de donner, au delà d'un îlot, au delà d'un projet, une vision des cohérences d'ensemble sur un secteur qui dépasse la parcelle, et on fait des orientations, après, qui sont portées, déclinées par des projets des promoteurs.

RM : Donc on ne fait pas forcément appel à un bureau d'urbanisme ?

Int : Tout à fait. Ça permet de faire des OAQS (aujourd'hui devenu des OAP) par exemple. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 11, 03/07/2013)

Lorsque les architectes-conseil interviennent dans le cadre d'un « examen concerté préalable » à un permis de construire, ils ont officiellement un rôle de médiation entre la commune concernée, le Grand Lyon et le pétitionnaire (et son maître d'œuvre).

Les architectes conseils ont un rôle de médiateur entre le document de planification, l'attente des élus des communes, les architectes et les porteurs de projets. Ils expliquent souvent le projet aux élus. La règle, si bien écrite soit-elle, ne fera jamais la qualité d'un projet. Les architectes et les promoteurs devraient venir en amont afin d'échanger, de discuter avec les élus, et ne pas arriver avec un projet tout ficelé. (Architecte - conseil, lors d'une réunion de « concertation avec les professionnels de l'immobilier et de l'habitat », réunion 1, Grand Lyon, janvier 2013)

Le PLU comprend un article 11<sup>173</sup> qui fonctionne parce qu'il y a des architectes-conseils qui agissent souvent comme des médiateurs. Pour développer un projet de qualité, c'est un tout, il faut un PLU et Architecte conseil. La règle est construite de manière à ce que l'architecte conseil puisse assurer une médiation grâce à son regard de spécialiste et garantir la qualité. Ils ont un rôle de transmission, de partage d'une culture auprès des professionnels de la construction et des techniciens des communes. (Agent Grand Lyon, lors d'une réunion de « concertation avec les professionnels de l'immobilier et de l'habitat », réunion 1, Grand Lyon, janvier 2013)

---

<sup>173</sup> Cet article porte sur « l'aspect extérieur des constructions et l'aménagement de leurs abords ainsi que, éventuellement, les prescriptions de nature à assurer la protection des éléments de paysage, des quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger mentionnés au h de l'article R. 123-11 » (Art. R 123-9 du Code de l'urbanisme).

Ainsi, les architectes-conseils ont pour rôle de travailler avec les pétitionnaires et les collectivités sur l'intégration urbaine des projets, non pas sur la constructibilité des programmes. Toutefois, travailler sur l'aspect extérieur des bâtiments et sur les articles 6, 7 et 8 du règlement, dits « TFU » (Types et formes urbaines) engendre forcément des pertes (ou, plus rarement, des augmentations) possibles de surface de plancher ainsi qu'une modification des coûts de construction. Toutefois, les autres acteurs impliqués dans les dynamiques de promotion immobilière ne partagent guère l'idée qu'il ne s'agit que d'une simple médiation :

Il faut bien repréciser les rôles de chaque intervenant dans le projet car parfois c'est une source de complexification. On assiste quelques fois à une forme de double instruction : le maire a un avis, et l'architecte conseil en a un autre. (Géomètre expert, lors d'une réunion de « concertation avec les professionnels de l'immobilier et de l'habitat », réunion 1, Grand Lyon, janvier 2013)

Ainsi, pour certains, il s'agit bien plutôt d'une « double instruction ». Sous-entendu, l'obtention d'un permis de construire passe par une phase d'instruction formelle, de conformité aux règles du PLU, mais qui succède à une autre phase préalable d'instruction menée par l'architecte-conseil, lors de laquelle il peut se prononcer sur des points en bonne partie interprétable. Ces points interprétables sont à la fois des OAP, avec lesquelles les permis de construire doivent être non pas conformes mais compatibles, ainsi que des points de règlement rédigés de telle sorte qu'ils ouvrent des marges d'interprétation, donc de négociation. Le Grand Lyon reconnaît à demi-mot qu'il effectue ainsi une forme de « double instruction », dont toute une première phase permet de s'affranchir des contraintes légales nationales en termes de délai d'instruction des demandes de permis :

Int : Il faut que... euh... il faut que les choses soient, si possible, notamment sur des permis complexes, je ne dis pas sur les maisons individuelles, mais sur des permis collectifs qui peuvent être impactant pour une commune, que ce soit travailler en amont.

RM : C'est une forme d'instruction qualitative en amont ?

Int : C'est une consultation préalable en amont, sur un projet, qui permet effectivement de s'exonérer de la pression du délai de l'instruction... euh... pour avoir effectivement le temps de faire les ajustements nécessaires pour avoir de la qualité. Et la qualité nécessite de la négociation, donc ça fait du temps. Et la mise en tension, dès lors qu'on rentre dans une phase où il y a des délais imposés, c'est beaucoup plus compliqué pour avoir un débat qui soit plus serein. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 11, 03/07/2013)

Le Grand Lyon reconnaît également à demi-mot que les architectes-conseils sont là principalement pour préciser les attentes de la collectivité envers les promoteurs plutôt que pour faire de la médiation. Une telle conception des choses ressort dans la phrase suivante, tirée du manuel du Grand Lyon distribué aux instructeurs du droit des sols : « le « *contrôle minimum* » auquel se livre le juge administratif face à un permis accordé sur le fondement de ces dispositions particulières (dites *permissives* par les juristes), laissera à l'administration une « *marge de manœuvre* » suffisante pour parvenir à une insertion qualitative qui ne s'est pas laissée enfermer dans une règle objective inadaptée dans le cas d'espèce » (extrait du « Manuel instructeur » du Grand Lyon portant sur l'applicabilité du règlement du PLU approuvé le 11 juillet 2005, p. 83). Autrement dit, en cas de

recours au tribunal d'un pétitionnaire, le juge laisse généralement à la collectivité instructrice une certaine marge de manœuvre dans l'application du règlement, marge que cette dernière peut donc utiliser pour influencer la qualité des constructions. Cela s'est confirmé lors des entretiens, où les promoteurs immobiliers ne présentent pas l'architecte-conseil comme un médiateur mais avant tout comme une personne qui va dans le sens de ce que souhaite la collectivité :

L'architecte conseil a parfois de bonnes idées, mais parfois, il interprète, justement, le PLU à sa manière, et la difficulté est que si on est sûr d'avoir raison et de ne pas être d'accord, il n'y a aucune voie de recours. Ou alors, il faut aller genre, au ministère... (rires). Au dessus de l'archi-conseil, il n'y a rien, donc c'est un droit régalien. (Promoteur immobilier, entretien 15, 23/07/2013)

Les architectes-conseils sont donc très peu perçus comme des médiateurs, comme ne témoignent les termes utilisés par les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux lors des entretiens pour évoquer les « examens concertés préalable » : « bagarre », « corrida », « inquisition », « guerre de tranchée », « tir aux pigeons » :

Quand on dit que c'est une bagarre, c'est vrai que c'est une guerre de tranchées. Donc moi, je fais tous mes montages de permis, je délègue jamais. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

Int : C'est scandaleux ! [...] C'est à dire qu'aujourd'hui on a des règles qui s'appellent le PLU, qui sont déjà très contraignantes, et quelque part très souvent on se rend compte que ces règles servent à rien et que il y a un abus de pouvoir. D'ailleurs c'est même pas un abus de pouvoir parce que pour moi les architectes... euh... les architectes, ils ont pas de pouvoir, officiellement. Les architectes-conseils, ils sont là, comme leur nom l'indique, pour conseiller. Sauf que les élus leur donnent énormément de pouvoir. Donc aujourd'hui, tout dépend de la qualité de l'architecte-conseil. Y'en a des très bons, y'en a des très cons. Quand c'est un architecte raté qu'a jamais rien construit, c'est la croix et la bannière. Moi j'ai eu des discussions avec des architectes conseils notamment sur [une commune], c'est une honte ! (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

Y'a deux jours, on me fait faire une étude de capacité sur un terrain, en utilisant la... les règles. Bon, c'est une étude, et ce qui nous est renvoyée par la collectivité... C'est... bah regardez quand même avec une densité un peu moindre. C'est autorisé ou c'est pas autorisé ? Ca, ça me choque ! (Bailleur social, entretien 3, 26/04/2012)

Tous les promoteurs immobiliers et bailleurs sociaux ne sont pas aussi virulents que ceux cités ci-dessus. S'ils reconnaissent tous régulièrement perdre en surface de plancher par rapport à ce qu'autorise le PLU, les moyens financiers et humains mis par le Grand Lyon font que le dialogue s'établit entre des personnes qui ont les capacités de se comprendre mutuellement. Chacun connaît les ressources et les contraintes de l'autre, ce qui permet d'établir une discussion qui peut-être constructive et intéressante :

RM : Pour vous cela n'introduit pas une incertitude supplémentaire, notamment lorsque vous êtes sous promesse de vente avec un propriétaire foncier ?

Int : C'est sûr, mais je pense qu'on a toujours abordé les choses dans une notion de dialogue. C'est à dire que c'est aussi intéressant d'avoir de la souplesse d'application. On l'a vu dans plusieurs projets. Oui effectivement on a fait



des efforts, en général quand je dis ça c'est qu'on a perdu de la SHON, mais euh... pour autant, on a pu sortir des projets. Si on est dans une vision véritablement trop stricte après c'est un peu trop binaire quoi, ça passe ou ça passe pas. Je trouve intéressant, en tout cas, tous les échanges qu'on a avec les collectivités, pour trouver des solutions pour s'adapter, pour essayer de tenir compte du mieux possible de ce qui se passe un peu autour et jusqu'à présent on n'a pas eu de projets qui auraient capoté. (Promoteur immobilier, entretien 6, 16/02/2012)

Dans certains cas... euh... l'architecte-conseil euh... fait un petit peu une coupe de cheveux (rire), mais euh... grosso modo, le PLU est applicable ici à Lyon. On a un PLU qui est sérieux, il est applicable et appliqué. (Promoteur immobilier, entretien 7, 17/02/2012)

De plus, lors d'une des réunions de concertation avec les professionnels de l'immobilier, un architecte-conseil du Grand Lyon a tenu à rappeler qu'il lui arrive également de défendre les projets des promoteurs auprès des élus, de « *faire de la pédagogie pour dire en quoi le projet est intéressant* » (Architecte-conseil, Grand Lyon, entretien 10, 27/06/2013).

### La portée de « l'examen concerté préalable »

Dans le Grand Lyon, les exigences de la collectivité lors des « examens concertés préalable » portent essentiellement sur l'insertion urbaine des projets et sur leur qualité architecturale, non pas sur d'autres éléments tels que la répartition typologique des logements, sur une part minimale de logements abordables et de logements sociaux, sur des systèmes constructifs ou architecturaux originaux ou innovants, etc. C'est pourquoi l'action foncière directe de la collectivité reste le moyen le plus sûr pour permettre à cette dernière d'atteindre ses objectifs (mais elle nécessite une mobilisation massive d'argent public).

Signalons toutefois que jusque 2010, le nombre de logements sociaux par opération immobilière neuve d'initiative privée réalisée hors ZAC était négocié au cas par cas entre le promoteur immobilier, le Grand Lyon et la commune concernée. Avec ce procédé, le quota de logement social allait d'une dizaine de pourcents à 30% dans les secteurs déficitaires de la Communauté urbaine (Vergriete, 2013, p 236). Ces négociations opération par opération introduisaient de l'incertitude pour les promoteurs immobiliers, qu'ils supportaient en mobilisant d'autres ressources, selon le même principe que celui que nous allons désormais étudier dans la suite de ce chapitre. Depuis 2010, le règlement du PLU intègre désormais des Secteurs de mixité social (SMS), dans lesquels il est obligatoire d'intégrer un pourcentage minimal de logement social connu à l'avance. Nous revenons sur cette politique foncière réglementaire dans la dernière partie de ce chapitre. Ainsi, « l'instruction qualitative » ne porte désormais plus, officiellement, que sur la qualité urbaine et architecturale des projets immobiliers.

Le règlement du PLU doit légalement porter exclusivement sur des questions d'urbanisme, c'est-à-dire sur l'occupation physique du sol. Il ne peut donc ni introduire de discrimination entre les différentes formes de propriété du foncier et de l'immobilier, ni entre les différentes formes d'habitation (collectif,

intermédiaire, individuel), ni sur la composition typologique des opérations (part de petits et grands logements, d'investisseurs locatifs, etc.). Toutefois, Patrice Vergriete rapporte dans sa thèse que de telles négociations existent, notamment à Marseille (Vergriete, 2013, p 247). Un promoteur immobilier rencontré nous a également parlé de telles pratiques. Toutefois, le fait qu'elles ne soient pas légalement admises offre un moyen de défense pour les promoteurs :

Int : On dépose un permis, sur 38 logements. [...] La mairie nous dit, oui ici, [...], je veux des grands logements. Alors vous avez beau lui expliquer qu'aujourd'hui il n'y a pas la clientèle pour les grands logements, si si ! Les familles, avec les enfants, faut des grands logements. Donc on dépose un permis avec 38 logements, et au bout de quelques mois, on se rend bien compte que, malheureusement, la clientèle n'est pas là. Donc on décide de diviser des logements, et de 38 logements, c'est une opération qui aujourd'hui en a 47. Et euh... on se trouve très vite confronté, lors du dépôt du permis modificatif, à un problème purement politique. Le maire, pas content, refuse le permis modification en disant, moi je vous avais donné mon autorisation pour 38 logements et aujourd'hui vous en avez 47.

Alors, ce que je ne savais pas, je l'ai appris grâce à mon avocat, c'est que sur l'imprimé CERFA lors du dépôt du permis de construire, vous indiquez un nombre de logements, mais ce n'est qu'indicatif. Le nombre de logements dans une opération ne dépend pas de l'autorisation administrative.

RM : C'est juste la surface de plancher ?

Int : Exactement ! Vous voyez on en apprend tous les jours. Alors j'ai dit, Monsieur le maire, vous êtes gentil, mais vous ne pouvez pas refuser mon permis modificatif, vous n'avez pas à vous immiscer dans le nombre de logements de l'opération. La surface de plancher est la même. Je fais... je pourrais faire 200 logements, ce n'est pas votre problème, et y'a une réponse ministérielle sur ce sujet et surtout une jurisprudence assez constante. (Promoteur immobilier, entretien 10, 24/02/2012)

Nous verrons toutefois dans la suite de ce chapitre que pour des questions d'image, de réputation et dans l'espoir de maintenir une coopération cordiale avec la collectivité instructrice, les promoteurs immobiliers ne portent que rarement les désaccords jusqu'aux tribunaux.

### Influences sur le travail des architectes

Les architectes se sentent parfois limités dans leurs capacités d'action par rapport aux promoteurs immobiliers, dont certains leurs demandent avant tout, selon eux, de « bourrer la SHON » plutôt que de faire un projet de qualité. Grâce aux demandes introduites par la collectivité en termes de qualité urbaine et architecturale, les maîtres d'œuvre retrouvent un certain pouvoir puisque la présentation d'un projet de mauvaise qualité risque d'être retoquée en séance d'architecte-conseil :

Int : C'est très bien qu'il y ait cette équipe (promoteur - architecte). Alors c'est très marrant... [...] Vous voyez le concepteur, l'architecte, qui a tellement été brimé par son promoteur, dans un souci euh... machin... qui ne peut rien produire d'autre chose que ce que... bon. Et donc, la séance d'architecte - conseil fait que le promoteur se rend compte qu'il n'y arrivera pas, parce que vraiment là il a été trop loin. Du coup ça redonne la main à l'architecte, qui enfin va pouvoir s'exprimer euh... un peu plus correctement. (Agent public d'Etat, DDT, entretien 6, 19/04/2013)

Lors de nos entretiens avec les architectes a émergé un élément peu évoqué par les promoteurs. En effet, ils se sont rapidement plaints du manque de connaissance des élus dans le domaine de l'architecture et de l'intégration urbaine. Selon eux, les discussions introduites par les règles qualitatives et les séances d'architecte-conseil apportent une souplesse qui est la bienvenue, mais tous les interlocuteurs, et en particulier les élus, n'ont pas des choses intéressantes à dire, donc n'apportent pas forcément de qualité au projet (architecte, entretien 1, 30/10/2012, non enregistré). Alors que le discours des promoteurs immobiliers et des bailleurs sociaux fait ressortir un rapport de force entre maître d'ouvrage et collectivité instructrice, dans lequel chacun défend ses intérêts, le discours des architectes a plutôt fait ressortir une certaine condescendance, l'établissement d'un rapport dans lequel il y aurait les « sachants » d'un côté et les « profanes » de l'autre :

RM : En tant qu'architecte, ça vous paraît intéressant ces discussions [en séances d'architecte – conseil] ?

Int : Bien sûr ! (silence)

RM : Ça permet d'enrichir les...

Int : Tout dépend des gens qu'on a autour de la table (rires). Si on a des gens qui ont une certaine culture, qui... euh... qui sont là pour faire avancer les choses uniquement pour faire des bâtiments qui serviront bien aux gens... euh... alors avec une culture architecturale et urbanistique un peu développée, ce qui n'est pas toujours le cas en France... ça peut sortir des jolis projets ouais. Après c'est pas toujours le cas, un politique c'est un politique, et puis il peut être boucher de formation, et s'il veut se mettre à parler d'architecture c'est toujours un peu délicat. Il peut...mais à un moment donné euh... il sera toujours limité quoi. Donc ça veut dire que... l'idéal c'est d'avoir du côté de la maîtrise d'ouvrage ou du côté aussi des politiques, d'avoir des architectes, des urbanistes qui prennent part et qui prennent des postes pour conseiller ces gens là dans ce domaine là. Euh... voilà.

Et après, là on peut discuter... euh... intelligemment, parce que dans ce cas l'architecte ou l'urbaniste qui fait partie d'une commune va défendre les intérêts de cette commune, et là il y a un dialogue qui peut s'instaurer. Mais si c'est juste pour savoir, j'aime, j'aime pas... (Architecte, entretien 2, 06/11/2012)

Ce positionnement des architectes peut se comprendre par leur positionnement dans les dynamiques de promotion. En effet, ce sont des personnes qui sont rétribuées pour travailler l'architecture des opérations de logement et leur insertion dans un tissu urbain, voire également pour s'occuper de la coordination des travaux de construction, alors que les promoteurs de logements sont les initiateurs des projets. Toutefois, nous n'avons pas effectué assez d'entretiens avec des architectes pour généraliser le fait de dire que le rapport « architectes – élus » est de nature différente du rapport « promoteurs – élus ». Il ressort malgré tout que les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux ne semblent pas interpréter les remarques des élus et des architectes-conseils comme une remise en cause de leur capacité à faire de bons projets immobiliers (ils l'interprètent plutôt comme un rapport de force), ce qui peut-être le cas des architectes :

RM : Est-ce que les promoteurs et architectes prennent ces séances comme une contrainte ou comme un enrichissement ?

Int : Oui, mais ces séances peuvent aussi être apparaître comme une remise en cause de leur travail.

Pour les architectes, cela passe de mieux en mieux. Mais cela peut parfois être compliqué, car c'est aussi une remise en cause de votre activité. Il faut bien avoir conscience que parfois c'est un peu dur, car on remet en cause

tout ou partie du boulot de l'architecte. Mais sur Lyon, j'ai l'impression que ça passe de mieux en mieux. (Architecte conseil, Grand Lyon, entretien 10, 27/06/2013, entretien non enregistré)

Int : Donc en général lui (l'architecte-conseil), il est toujours dans le côté embellissement, respect de telles choses. Et l'architecte qui lui, présente son projet, il n'est pas content, puisque lui, il est propriétaire de... il y a la propriété intellectuelle de sa façade... pour lui, c'est une œuvre d'art. Donc que quelqu'un lui dise ça, ça va pas le...

RM : Oui, on peut se sentir remis en cause dans son travail

Int : Bah oui ! (Promoteur immobilier, entretien 15, 23/07/2013)

## **B. Des rapports de force différents selon les communes**

### Différences entre agglomérations / culture locale

Les élus comme les promoteurs considèrent le Grand Lyon comme une collectivité dans laquelle il existe une culture du dialogue entre les acteurs publics et privés (voir chapitre 5). Ceci se retrouve en partie sur la question spécifique des négociations pour l'obtention des permis de construire :

Int : J'échange beaucoup avec mes collègues d'autres régions, puisque chez nous on est présent dans une dizaine de régions. Alors ça se fait vraiment beaucoup comme ça euh... à Lille. Enfin, c'est pas très étonnant, ça se fait sur la communauté urbaine de Lille, le Grand Lille. Euh... à Marseille ça n'existe pas. A Marseille là c'est... moi je supervise l'agence de Marseille, mais alors Marseille c'est une autre planète, c'est un... enfin c'est... comment on pourrait dire ? Sur le plan de la professionnalisation des élus c'est catastrophique.

RM : Ils ne comprennent pas les promoteurs immobiliers ?

Int : Ils comprennent rien et puis bon c'est... enfin... rien n'est sûr, rien n'est... [...] A Marseille, il y a une règle par exemple, pour le nombre de places de parking pour les opérations de logements, bah en fait c'est pas comme ça qu'il faut faire. Il faut aller voir la collectivité, chaque fois que vous avez un projet, qui va vous dire combien ils veulent de places de parking, alors même que c'est marqué dans le PLU.

RM : Il y a peut-être plus de recours aussi ?

Int : C'est pas qu'il y a plus de recours, c'est qu'il n'y a que des recours ! C'est effrayant ! Marseille, c'est la ville numéro un des recours en France. (Promoteur immobilier, entretien 14, 08/10/2012)

Toutefois, la plupart des promoteurs immobiliers comme des bailleurs sociaux que nous avons rencontrés ne trouvent pas qu'il existe des différences majeures entre agglomérations sur la question de l'application du droit des sols. Il existe une culture du dialogue qui se retrouve dans la plupart des autres grandes agglomérations françaises. La différence est en revanche plus marquée entre l'application du droit des sols au sein et en dehors du Grand Lyon, ou encore, entre le Grand Lyon et les communes d'Ile de France. La différence tient au manque d'intercommunalités structurées :

RM : Quelles différences y a-t-il entre les discussions au sein du Grand Lyon et hors Grand Lyon ?

Int : C'est le jour et la nuit. Mais c'est le jour et la nuit ! Dans les extérieurs on fait des trucs qui sont tout aussi jolis et euh... même parfois très jolis, et on n'est pas avec des élus qui ont la folie des grandeurs. (Promoteur immobilier, entretien 1, 23/01/2012)

RM : La relation avec la collectivité est-elle différente en dehors du Grand Lyon ?

Int : Oui, c'est beaucoup plus clair. Pour nous promoteurs, on dit y'a 5 000 de SHON, y'a 5 000 de SHON quoi ! A Lyon on signe 5 000 de SHON, on se retrouve avec 4 000. (Promoteur immobilier, entretien 9, 24/02/2012)

Les promoteurs de logements qui interviennent dans et en dehors du Grand Lyon ressentent des différences marquées concernant l'intervention publique entre ces espaces. Les moyens financiers et humains des grandes communes qui composent le Grand Lyon, et de la communauté urbaine elle-même, permettent une approche différente de l'urbanisme, beaucoup plus marquée par l'idée « d'urbanisme de projet » à l'intérieur du Grand Lyon qu'à l'extérieur. Cela se traduit, pour les promoteurs immobiliers, par des discussions beaucoup plus âpres concernant la qualité des projets (et donc sur leurs surfaces de plancher finales).

### Différences entre communes au sein du Grand Lyon

Puisque l'instruction et la délivrance des permis de construire reste de compétence communale, nous avons interrogé les promoteurs de logements sur le fait de savoir s'il existe des différences importantes de traitement des demandes d'autorisation du droit des sols entre communes au sein du Grand Lyon. Si ces différences existent, se matérialisent-elles selon un clivage identifiable (politique, opposition communes centrales / communes périphériques, etc.) ?

Tous les cas de figures existent, malheureusement ou heureusement. Dans certaines communes, ça se passe de façon merveilleuse, on a un échange intelligent, où il nous est dit clairement les choses à éviter, l'orientation donnée, au delà simplement des prescriptions du PLU, et c'est un échange qui se fait avec l'architecte, avec les élus et les services d'urbanisme des communes, et les choses se passent très bien.

Et dans d'autres cas, on a l'impression d'entendre du chinois, et le seul objectif, c'est de nous empêcher de faire. (Promoteur immobilier, entretien 3, 31/01/2012,)

Au-delà du fait que ce promoteur trouve qu'il y a bien des différences d'usage du PLU selon les communes, notons que les communes dans lesquelles il considère avoir un « *échange intelligent* » sont celles où il y a au final peu de négociations, puisque « *les choses à éviter* » et les « *orientations* » sont clairement exposées dès le départ. L'échange est donc largement à sens unique : la commune expose ce qu'elle souhaite au promoteur, et ce dernier apprécie ce côté strict qui limite sa zone d'incertitude pour acquérir le foncier :

RM : Est-ce que vous diriez que ça peut aussi être parfois de la négociation, qui peut aussi être intéressante ?

Int : C'est rarissime. Y'a une ville comme [une commune de deuxième couronne de l'est lyonnais], où [le maire] est un bâtisseur, un mec intelligent, un mec bien. Même sur [une commune de première couronne de l'est lyonnais], ils ont fait des choses biens. Bon, y'a un moment donné, [...] si on a un mec intelligent, qu'a une vision d'ensemble, et qu'a pas un raisonnement à court terme, qui a une vision pour sa ville, et pas pour lui, on y arrive, et on y arrive très bien et c'est super intéressant. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

RM : Il existe des communes où vous perdez en constructibilité quasiment à chaque fois ?

Int : Une commune comme [une commune de première couronne de l'est lyonnais], quand vous y allez, vous savez que vous perdez un étage à chaque fois. Ah c'est de l'abus de pouvoir.

Une commune comme [une commune de première couronne de l'ouest lyonnais], j'ai fait un procès au maire. Pourtant on le fait jamais, parce qu'on n'a pas envie de se griller, mais il m'a fait un truc... Il m'a fait de l'abus de pouvoir ! C'est à dire qu'il m'a fait travailler pendant un an et demi sur un permis, j'ai eu un mail de son directeur de l'urbanisme qui m'a dit, merci pour votre concertation, votre permis il est parfaitement valable, il est parfait. Le maire est revenu pour apposer sa signature, et il l'a refusé ! Et il s'en fout. Parce que si je fais un recours, il sait que ça va durer quatre ans, et que je tiens pas le terrain. Pourquoi, parce qu'en fasse y'avait un de ses potes qu'avait une maison et qui voulait pas de mon immeuble en fait. Et, ils s'en foutent ! Les maires pensent plus à leurs élections. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

Cette même commune de l'ouest lyonnais a été citée dans un autre entretien, où le promoteur immobilier constate qu'à un moment de son mandat, la maire a décidé de limiter fortement le nombre d'opérations immobilières, voire de ne plus délivrer de permis de construire du tout :

RM : Il y a des différences importantes entre les communes ?

Int : Bah y'a surtout des communes qui font carrément la gueule. Parce qu'elles disent, ouais, de toutes façons, on n'a pas notre mot à dire parce que c'est le Grand Lyon qui... qui euh... qui va s'occuper de nous dire ce qu'il faut qu'on fasse. Ca c'est certain. Mais bon, après euh... non après euh...

Oui alors par exemple on a eu un autre cas, alors là contre toutes raisons, c'est [dans une commune de première couronne de l'ouest lyonnais], où un jour le maire a décidé de ne plus délivrer de permis de construire, alors que le PLU l'autorisait complètement, il a dit, non non mes administrés trouvent qu'il y a eu trop de construction, donc je vais tout faire pour... Et il vous le dit comme ça hein ! Non non moi je vais arrêter de construire dans ma commune. Alors on lui dit, mais attendez, a priori le PLU, euh... vous vous y êtes jamais opposé ?... Oui mais à l'époque c'était il y a 4 ans, c'était y'a 5 ans, maintenant je ne veux plus délivrer de... Alors là je vous dis, pas les discussions hein ! Ca, ça arrive aussi. (Promoteur immobilier, entretien 14, 08/10/2012)

Quant à l'autre commune (de l'est lyonnais), citée précédemment pour la perte quasi systématique de constructibilité, un autre promoteur immobilier a également tenu le même discours à son sujet :

Int : vous avez parfois des élus de communes du Grand Lyon qui ne sont pas d'accord avec le PLU du Grand Lyon, pour ne citer que [une commune de première couronne de l'est lyonnais] par exemple, qui nous dit, mais nous, on n'est pas d'accord sur le PLU, donc on ne fera pas. (Promoteur immobilier, entretien 10, 24/02/2012, 71'05)

Au final, il y a bien des modes d'usage différent d'un même PLU selon les communes de l'agglomération. Les maires gardent un pouvoir important pour influencer sur les opérations immobilières et pour cela, ils se servent du droit des sols comme d'une ressource. Ils peuvent s'appuyer sur les marges de négociations offertes par la règle, mais aussi, puisque ce sont eux qui délivrent au final les permis de construire, menacer de ne pas délivrer du tout le permis de construire, c'est-à-dire utiliser le chantage, « *arme ultime qui forme l'arrière-fond de tout échange même s'il est rarement utilisé* » (Friedberg, 1997, p. 132).

Bien qu'il y ait des différences entre communes, il est difficile de faire ressortir une typologie qui expliquerait pourquoi telle ou telle type de commune est plus interventionniste auprès des promoteurs de logements. Cette difficulté à catégoriser tient également à la nature des échanges que nous évoquons. Bien que nous parlions de « promoteurs de logements » et de « communes », il apparaît que l'émergence de conflits relève bien souvent non pas des institutions, mais d'une ou quelques personnes qui composent ces institutions. De ce point de vue, le poids du maire, surtout dans les petites et moyennes communes, est très important. C'est pourquoi plusieurs promoteurs immobiliers ont tenu à nous dire que les lois qui ont constituées un tournant dans les modes de régulation des dynamiques de promotion ne portent pas spécifiquement sur des questions d'urbanisme, de logement ou de foncier, mais sont les lois de décentralisation en :

On est dans un système où la décentralisation a donné le pouvoir aux élus locaux, ce qui est très bien dans la... la configuration et le projet urbain, parce que ce sont des gens qui y vivent et qui savent ce qu'il faut faire. Le problème c'est qu'ils sont soumis à leur électorat local. Et là, pour l'instant, on ne sait pas en sortir. Or, construire plus dans les zones où il y a plus de monde, c'est une nécessité, évidemment, je dirais... comment dire... philosophique, parce que oui, on a tous envie de vivre ensemble, c'est très bien. C'est une nécessité aussi financière, économique, parce que l'étalement urbain, ça coûte extraordinairement cher... extraordinairement cher, et quand on a des terrains équipés, il faut en tirer le maximum. Euh... le problème, c'est que pour l'instant on n'a pas la solution (Promoteur immobilier, entretien 7, 17/02/2012).

Int : Le fait d'avoir décentralisé les autorisations administratives pose un problème, sur l'abus de pouvoir. Historiquement, il y a 25 ans, quand vous déposiez un permis de construire, ce permis, il était déposé dans la mairie où vous étiez, que vous soyez un promoteur ou un particulier, il était instruit par la DDE, les services d'Etat, donc des fonctionnaires d'Etat, qui appliquaient à la lettre l'adéquation entre le projet proposé et le plan d'occupation des sols.

RM : Il n'était pas question d'intégration urbaine, de discussions ?

Int : Il n'y avait pas de questions de... Si on avait le droit de faire dix logements, on avait le droit de faire dix logements. Aujourd'hui, tout ça c'est dévolu aux maires, lesquels maires pour des raisons de... comment dire ?... d'élections, de... tout ça c'est mercantile, c'est en échange, si je suis sympa avec telle association de quartier, tels joueurs de boules, tels trucs, tels trucs, ils vont voter pour moi. (Banquier, entretien 1, 21/05/2012).

Bien entendu, ces éléments posent des questions beaucoup plus larges (qui ne sont pas l'objet de cette thèse) d'implication des habitants dans les projets de développement urbain (qu'ils concernent ou non des opérations d'immobilier résidentiel). De ce point de vue, l'action des maires, la mise en place des séances d'architecte-conseil ainsi que les multiples modifications de PLU peuvent être considérées comme des outils qui permettent d'éviter l'émergence de conflits, qui, s'ils ne sont pas résolus en amont, se matérialisent régulièrement sous forme de recours contre les permis de construire déposés par les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux par des particuliers ou par des associations d'habitants. Les autres modes de résolution de ces conflits avec les habitants peuvent être l'adaptation du projet, le dédommagement financier des personnes impactées par le projet (de ce point de vue, les promoteurs immobiliers se plaignent très souvent d'être l'objet de

recours dits « rackets », dont le seul objet est d'obtenir une somme financière de la part du promoteur), l'abandon de l'opération immobilière, ou une décision du tribunal.

Pour limiter les blocages liés au « poids des pressions locales » sur les élus, la *National housing federation*, qui représente les *housing associations*<sup>174</sup> en Angleterre, a lancé en décembre 2012 une campagne nationale associée à une pétition baptisée « Yes to home » (qui a récolté 21 737 signatures en date du 28 juillet 2014). L'objectif est d'envoyer comme message aux conseillers de *County* et de *District*, en charge de la délivrance des *planning agreements*<sup>175</sup>, que les britanniques sont favorables à la réalisation d'opérations de logements neufs si elles prennent place « *aux bons endroits, au bon prix* » (site internet : <http://www.yestohomes.co.uk>). Derrière cette campagne, la *National housing association* cherche également à renverser la vision des élus locaux sur la construction de logements neufs, afin qu'ils ne se positionnent pas uniquement comme des acteurs qui disent « non » aux projets immobiliers de peur de mécontenter les riverains, mais « oui aux logements », afin de combler le manque de logements construits à des prix abordables.

### **8.3. Atouts et limites de l'usage de la règle de droit des sols comme ressource**

#### **A. Vers un urbanisme ouvertement discrétionnaire ?**

Serait-il possible que la loi française et les collectivités territoriales annoncent clairement que le PLU est une base à la négociation entre une collectivité « autorité organisatrice des opérations d'urbanisme » et la personne (physique ou morale) qui souhaite développer un projet de promotion ? Pour la collectivité, un PLU non strict constitue une ressource : plus la réglementation foncière est discutée, plus ses marges de manœuvre de la collectivité augmentent puisqu'elle détient le pouvoir de décision en dernier ressort. Quels sont les éléments qui limitent les possibilités d'agir de la sorte ? Pour les promoteurs de logements, une règle interprétable constitue une contrainte, d'où leurs demandes de maintenir des règles les plus strictes possibles. Quelles autres ressources mobilisent-ils pour retrouver de l'autonomie ? Sur qui l'incertitude se reporte-t-elle ? Autrement dit, qui financent la qualité urbaine introduite par les négociations avec la collectivité ?

Rappelons que l'usage du droit des sols comme ressource permet juridiquement d'influer sur des éléments qui relèvent des politiques d'urbanisme, c'est-à-dire qui ont trait à « *l'affectation des sols* » et à la « *destination et la nature des constructions* » (Art. L.123-1 du Code de l'urbanisme). Ainsi, elles

---

<sup>174</sup> Les *housing associations* sont des organisations à but non lucratif, qui construisent et gèrent une grande partie du parc de logement social au Royaume-Uni.

<sup>175</sup> C'est d'autant plus vrai en Angleterre, où nous avons vu en début de chapitre que c'est seulement lorsque l'autorité publique a accordé le permis de « développer » que les droits à bâtir peuvent être considérés comme effectifs.



ne peuvent pas porter explicitement sur la volonté de favoriser tel ou tel type de promoteur et, en matière de logement, les distinctions entre typologies d'habitat sont prohibées (résidences étudiantes ou de personnes âgées, logements sociaux, résidences de tourisme, programmes tournés vers l'investissement locatif, etc.). Toutefois, en ayant la possibilité de négocier sur la qualité architecturale et urbaine du projet, la collectivité peut également discuter des hauteurs, des gabarits, des retraits par rapport aux limites parcellaires des constructions. Ces éléments influent sur la surface de plancher juridiquement admise, donc sur un élément essentiel pour les promoteurs (en particulier les promoteurs immobiliers), mais officiellement, le PLU n'est pas conçu comme un outil qui permet de négocier de la qualité urbaine ou tout autre type de participations financières (en particulier la prise en charge d'équipements, de voiries, d'espaces publics), contre de la constructibilité supplémentaire. Il existe toutefois, au moment de la rédaction de cette thèse, deux exceptions qui permettent pour un pétitionnaire de bénéficier de majorations de constructibilité. Premièrement, afin de réaliser des bâtiments à performance énergétique élevée, un promoteur peut bénéficier d'une majoration allant jusqu'à 30 %, dans des secteurs définis au PLU (art. 5 de l'ordonnance n°2012-11). Deuxièmement, également dans des secteurs définis au PLU, l'article L. 127-1 du Code de l'urbanisme permet, afin de permettre la réalisation de logements sociaux, « *une majoration du volume constructible tel qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol. Cette majoration, fixée dans chaque secteur, ne peut excéder 50 %* »<sup>176</sup>. Malgré ces dispositifs réglementaires nationaux, le Grand Lyon a tenu à préciser que :

On ne discute pas pour obtenir des droits à bâtir supplémentaires ou des dérogations concernant les stationnements, etc. Là c'est le Grand Lyon qui dit non tout de suite et on n'y va absolument pas. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 3, 03/04/2013)

Le Grand Lyon a fait ce même rappel en réunion de concertation avec les professionnels de l'immobilier. Il n'est pas pour lui question de rentrer dans un système dans lequel il est possible de s'affranchir du plan de zonage pour négocier de la surface de plancher supplémentaire contre des participations financières à la réalisation et au traitement des espaces publics, à la réalisation de logements sociaux supplémentaires et/ou à l'introduction de qualité architecturale ou environnementale supplémentaire<sup>177</sup>. Le Grand Lyon souhaite maintenir le caractère juridiquement contraignant du PLU en termes de constructibilité maximale. En échange, les représentants du Grand Lyon ont affirmé qu'ils se contenteront de suivre les impositions fixées au niveau national par le Code de la construction et de l'habitat et par la Réglementation thermique en vigueur.

<sup>176</sup> Dans un courrier adressé au Grand Lyon en amont des réunions de concertation avec les professionnels de l'immobilier dans la cadre de la révision du PLUH, ABC HLM (organisme représentant des bailleurs sociaux dans le département du Rhône) demande, avec un clair sous-entendu à ces deux lois, qu'il serait bon de « *permettre aux organismes constructeurs d'exploiter complètement les capacités constructives fixées par le PLU (pouvoir compter sur 100 % avant d'espérer 130 %...)* » (ABC HLM, note adressée au Grand Lyon, mai 2012). Cette demande renvoie bien évident aux usages de la règle de droit des sols par le Grand Lyon et par les communes décrits précédemment dans ce chapitre.

<sup>177</sup> Comme nous l'avons vu dans le chapitre 6, le PUP (Projet urbain partenarial) peut néanmoins quasiment s'apparenter à de telles discussions.

Le Grand Lyon semble donc se trouver dans un entre-deux, entre un urbanisme « purement réglementaire » (qui n'a par ailleurs jamais totalement existé), et la reconnaissance d'un urbanisme discrétionnaire, totalement tourné vers le projet, où les plans d'urbanisme ne définissent pas une règle juridiquement contraignante, mais un cadre à l'action des acteurs des dynamiques de promotion. D'un côté, les agents de la DPPA, en charge de l'élaboration du PLU, ont passé plusieurs fois le message contenu dans la citation précédente : le PLU continu bien de définir une règle « objective », qui constitue donc un seuil de constructibilité à ne pas dépasser. D'un autre côté, nous pouvons lire dans un document de la Direction du foncier et de l'immobilier : « *les démarches récentes de promotion de l'urbanisme de projet sont un départ vers un urbanisme à l'anglo-saxon où au-delà de la norme, les partenaires se retrouvent dans un but de faire aboutir un projet dans une stratégie gagnant/gagnant.* » (Grand Lyon, Direction du Foncier et de l'Immobilier, 2013, p. 71). Un maire rencontré nous a affirmé être prêt à passer le pas de l'urbanisme discrétionnaire. Evoquant la loi du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire (voir chapitre précédent), il lui aurait semblé intéressant que cette mesure ne s'applique pas uniformément à l'ensemble du territoire d'une commune ou d'une intercommunalité dotée d'un PLU, mais qu'elle puisse être utilisée au cas par cas pour négocier la réalisation de logements sociaux ou de logements abordables supplémentaires :

Tout le monde s'est foutu de la figure de Sarkozy avec ses 30 % de constructibilité supplémentaire. Objectivement, je pense que la façon dont ça a été annoncée, c'était une connerie, parce que si le sujet était, il faut construire plus, donc on donne 30 % de plus, vu comme ça, OK d'accord. Mais le problème n'est pas forcément de construire plus, le problème, c'est d'avoir un prix de sortie qui soit abordable pour les gens, pour qu'on puisse loger ceux qui aujourd'hui ne peuvent pas se loger, parce qu'il y a une demande.

Donc moi je suis d'accord pour dire, 30 % de plus, là, on prend n'importe quoi, le terrain qu'il y a au milieu là, on dit, bah ok, on vous donne 30 % de constructibilité supplémentaire, c'est d'accord. Mais c'est conditionné. Ça veut dire que dans votre projet, vous me faites de l'accession si vous voulez, y'a pas de problème, mais je veux, je sais pas moi, deux niveaux de logements sociaux, j'en sais rien, c'est à déterminer, ou d'accession sociale à la propriété. Et cette accession sociale, le prix de sortie, c'est pas plus que ça. (Elu local, maire, entretien 4, 18/07/2013)

Au final, le plan de zonage reste un document auquel les demandes d'autorisation du droit des sols sont tenues d'être conformes, mais dans le même temps, le mode de rédaction du règlement du PLU permet de négocier la qualité des projets une fois la règle de droit votée, donc de sortir du cadre « légal - illégal » en matière d'instruction des permis. Il constitue donc à la fois un seuil de construction à ne pas dépasser, tout en créant une « arène de négociation », devenant ressource ou contrainte pour les uns ou les autres.

### La pression des promoteurs immobiliers pour maintenir un PLU strict

Par définition, le plan de zonage, en annonçant les affectations du sol, réduit la quantité de foncier urbanisable, donc la liberté des maîtres d'ouvrages d'acquiescer du foncier où ils le souhaitent pour construire et vendre ce qu'ils souhaitent. Il apparaît donc que « *cet arrangement qui revient à faire passer la sécurité avant le risque n'est pas conforme aux préceptes d'un capitalisme valorisant plutôt*

*le marché de pure compétition* » (Ruegg, 2000, p 177). Pourtant, contrairement à une idée que l'on retrouve régulièrement dans les médias et chez les citoyens, pour qui les acteurs économiques sont favorables à une disparition des règles qui limiteraient les libres jeux du marché, les promoteurs immobiliers font pression pour que les PLU comportent des règles et pour que ces règles soient les plus strictes possibles :

Le PLU est déjà presque négociable dans les faits. En effet le PLU aujourd'hui a un caractère obligatoire, mais les gens qui l'instruisent ne font que du dérogatoire. [...] Mais c'est vrai que nous constructeurs, on aimerait avoir un PLU simple à lire, simple à interpréter, parce que si c'est simple y'a moins de discussions possibles, moins de recours possibles. Et puis, qu'on nous permette de l'appliquer à fond, d'aller au bout des densités. Mais ça c'est utopique. (Bailleur social, entretien 6, 07/06/2012)

Ce qu'il faut, c'est respecter le règlement, point ! Dès qu'on rentre dans la négociation, etc. je pense qu'on peut-être soumit à des erreurs en termes de respect du règlement du PLU. (Promoteur immobilier, entretien 12, 21/03/2012)

Si les promoteurs demandent de diminuer le nombre de règles de droit, c'est dans l'espoir que la simplicité du règlement assurera son application stricte. Mais l'élément essentiel ne réside pas ici dans la quantité absolue de règles de droit, mais dans le caractère plus ou moins interprétable, donc incertain, de l'ensemble des règles. Nous avons pu nous rendre compte de ce fait dans les réunions de concertation entre le Grand Lyon et les professionnels de l'immobilier. Par exemple, à l'évocation d'une possible règle qui permettrait de minorer ou de majorer les hauteurs des bâtiments sur la base d'une interprétation qualitative du contexte urbain environnant, un promoteur a tenu à préciser qu'il souhaite que « *soit le bâtiment mitoyen est protégé par le PLU d'une manière ou d'une autre, [...], dans ce cas la modulation de hauteur doit être appliquée, soit il ne l'est pas, dans ce cas [...] la hauteur sur voie ou la hauteur autorisée doit être appliquée conformément au document* ». Peu importe pour lui de savoir pour quelle raison les bâtiments mitoyens sont protégés. S'ils le sont, la hauteur de la construction neuve est limitée dans la zone. S'ils ne sont pas protégés, les constructions neuves peuvent dépasser la hauteur de l'environnement bâti immédiat. Pour reprendre le propos du promoteur, « *il n'y a donc pas du tout de subjectivité là dedans* » (Réunion de « *concertation avec les professionnels de l'immobilier et de l'habitat* », Grand Lyon, 18/03/2013).

Jérôme Dubois a déjà montré avec le projet Euroméditerranée que les grands projets urbains rassurent les acteurs autour d'un avenir commun (Dubois, 2006). Il en est de même, à une autre échelle, pour le PLU et le plan de zonage qu'il contient. Puisque le zonage annonce les affectations souhaitées, il réduit aussi l'incertitude (Ruegg, 2000). Or, « *l'achat foncier ou immobilier est une expression de confiance dans l'avenir d'un espace* » (Bourdin, Lefevre, Melé, 2006). Si la règle est imprécise ou appliquée localement selon d'autres règles, qui sont endogènes au système d'acteurs, l'incertitude grandit :

Moi je veux pas de PLU négociable, parce qu'autour de la table, il y a le mec de droite, le mec de gauche, y'a celui qu'à jamais pu se loger, y'a celui qui a du pognon, celui qu'en a pas. Y'en a toujours un à qui ça ne va pas plaire. Donc négociable non : une règle ! Y'a un règlement d'urbanisme, on l'applique.

Je veux dire, la négociation elle se fait pendant l'enquête publique. Y'a des gens qui sont payés pour ça toute l'année. Ils font l'élaboration... C'est pas un hasard, le PLU, il tombe pas comme ça du ciel, y'a une vraie réflexion qui est faite, y'a des investissements publics qui sont énormes, qui sont votre argent, le mien, l'argent de tout le monde. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

Connaitre les particularités de la stratégie urbaine locale, et donc savoir si on achète un terrain dans quelque chose qui va être euh... dans quel environnement va se situer ce terrain dans 5 ans, dans 10 ans. Donc ça c'est l'avantage aussi de vivre dans la ville et donc de connaître les stratégies euh... de Gérard Collomb, de tel ou tel élu. C'est essentiel pour nous de savoir où on va. (Promoteur immobilier, entretien 7, 17/02/2012)

C'est pourquoi les promoteurs immobiliers ont, dans nos entretiens et lors des réunions de concertation, regretté que le PLU apparaisse trop souvent comme un document tourné vers le passé. Ils mentionnent souvent cet élément, directement ou de manière sous-entendue. C'est particulièrement le cas concernant les hauteurs maximales de bâtiments. Souvent, même si la réglementation le permet, la collectivité instructrice ne souhaite pas dépasser la hauteur des bâtiments déjà bâtis à proximité. Sur la plan de la morphologie urbaine, cela engendre « *des situations un peu anachroniques, à faire des bâtiments en escaliers qui vont rester 30 ans ou 50 ans dans le paysage alors que le bâtiment voisin à l'origine de cette adaptation ne va peut-être pas rester aussi longtemps* » (Architecte, lors d'une réunion de « concertation avec les professionnels de l'immobilier et de l'habitat », Grand Lyon, réunion 7, septembre 2013). Les promoteurs demandent donc que la collectivité se prononce sur l'avenir en termes de niveau de densité, plutôt que de prôner la densification ou « l'intensification » des espaces déjà bâtis et ensuite, dans les faits, de demander aux opérateurs de construire la ville par rapport à la manière dont elle existe aujourd'hui.

Ainsi, les promoteurs immobiliers (FPI, FFB-UCI), les bailleurs sociaux (USH), les constructeurs de maisons individuelles (UMF), les aménageurs – lotisseurs (SNAL) et d'autres d'organismes représentants des acteurs du logement ont proposé conjointement en décembre 2013 dans un document adressé au gouvernement, qu'il y ait une « *délivrance par anticipation des permis de construire en lotissement quelle que soit la nature de la construction dès lors qu'une garantie d'achèvement est souscrite* », et à ce que soit « *imposé la possibilité d'utilisation à plein des dispositifs de gabarit et densité édictés par les PLU* » (USH, FPI, et al., 2013, p. 7). Autrement dit, ils souhaitent qu'une fois que la collectivité a décidé de ce qu'elle souhaite pour l'avenir d'un espace (que ce soit en approuvant le PLU ou en délivrant un permis d'aménager), elle ne puisse plus modifier ce choix<sup>178</sup>.

Signalons également qu'en plus d'engendrer une incertitude sur la constructibilité effective des opérations, un PLU négociable et/ou imprécis engendre des interprétations multiples de la règle de

---

<sup>178</sup> Bien sûr, il ne faut pas oublier que « *par le maintien de ces formes urbaines, les élus espèrent également éviter de bouleverser le compromis social sur lequel repose l'équilibre politique de la commune : en conservant la morphologie existante de l'habitat, le but visé est très souvent, dans le même temps, de conserver l'électorat existant* » (Melot, 2009).

droit susceptibles d'augmenter le nombre de recours sur les permis de construire et qui, au mieux, retardent les opérations, au pire, menacent leur équilibre budgétaire, donc leur faisabilité. Il apparaît toutefois que, malgré leurs plaintes, ces incertitudes sont relativement bien contrôlées par l'ensemble des promoteurs de logements grâce à la mobilisation d'autres ressources, qui leur permettent de reporter cette incertitude vers un autre acteur des dynamiques de promotion : le propriétaire initial du terrain.

## **B. Mode de contrôle de l'incertitude par les promoteurs immobiliers**

Dans cette partie, nous évoquons exclusivement les promoteurs immobiliers. Les bailleurs sociaux peuvent également adopter la même stratégie que celle que nous allons exposer pour les promoteurs immobiliers, mais en cas de surcoûts ou de manque à gagner engendrés par les négociations avec la collectivité instructrice, ils se retournent vers cette même collectivité pour l'obtention de subventions supplémentaires. De plus, ils peuvent faire valoir que la réalisation d'un grand nombre de logements sociaux est un des objectifs maintes fois répétés, que ce soit dans le SCOT, le PLH, le PLU :

Les bailleurs font souvent l'objet d'une relative bienveillance du Grand Lyon [dans l'instruction de leurs demandes de permis], parce qu'on fabrique du logement social, parce que, globalement on a face à nous des fonctionnaires... enfin je veux dire, c'est peut-être psychologique, mais j'ai l'impression que ça joue avec. C'est à dire qu'on n'a jamais trop emmerdé un office ou un organisme pour la réalisation de... [...] C'est mon point de vue perso hein, donc... il se peut que... Enfin moi... globalement on les emmerde pas quoi. Quand quelqu'un il me dit, c'est du logement social, qu'est qu'on fait ? Je dis, allez, vas-y quoi. Mais c'est peut-être plutôt une analyse personnelle.

Quand on me dit, il n'est pas tout à fait conforme, qu'est ce que tu fais ? Quand on me dit que c'est pour du logement social on laisse passer. Voilà, lorsqu'on a un avis juridique à donner, lorsqu'il y a une possibilité d'interprétation. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 4, 10/04/2013)

RM : Est-ce que les exigences sont plus fortes envers les bailleurs sociaux qu'envers les promoteurs ?

Int : A mon avis, elles sont les mêmes. La différence, c'est notre capacité à dire non. C'est à dire que on voit mal [un office communautaire] faire un recours à la ville de Lyon pour abus dans le cadre d'un traitement de permis de construire, de dire, c'est de l'abus de nous imposer de vitrer cette coursive, alors que ce projet est un beau projet, qui est issue d'un concours. On voit mal ça. (Bailleur social, OPH, entretien 6, 07/06/2012)

Trois des six bailleurs sociaux rencontrés, une ESH et un OPH, se sont plaints de l'attitude des architectes – conseils (ainsi que de l'attitude de l'architecte des bâtiments de France), qu'ils trouvent « *extrêmement exigeants avec les bailleurs sociaux* » (bailleur social, ESH, entretien 5, 25/05/2012) et avec qui les séances s'apparentent parfois à du « *tir aux pigeons* » (Bailleur sociaux, entretien 2, 17/04/2012). Globalement, les avis des bailleurs sociaux sur l'attitude des collectivités instructrices et des architectes – conseils à leur égard sont donc variés. Quant aux agents territoriaux communaux et du Grand Lyon rencontrés ils nous ont dit être en général plus conciliants avec les bailleurs sociaux qu'avec les promoteurs immobiliers. L'instruction préalable des permis de construire constitue néanmoins une incertitude à maîtriser pour les bailleurs sociaux, au même titre que les promoteurs immobiliers :

Int : Par rapport à votre question de tout à l'heure, qui était de demander, vous n'êtes jamais sûr de la constructibilité, ça remet pas forcément complètement en cause l'équilibre économique de l'opération en jeu parce qu'on est aussi un peu prudent dans les premières approches qu'on fait, mais sur le fond je trouve que c'est pas...

RM : Cela reste un risque assez important pour le mettre en condition suspensive d'achat d'un terrain...

Int : Bien sûr ! C'est la prudence élémentaire. (Bailleur social, entretien 3, 26/04/2012)

Toutefois, c'est plus l'accumulation des délais auxquels sont soumis les bailleurs sociaux que le risque de perte de surface de plancher qui diminue leur marge de manœuvre. Elle les oblige à mobiliser des fonds propres pendant des périodes plus longues que les promoteurs immobiliers afin de mener à bien une opération immobilière :

Mais pour nous, sur les dernières expériences, c'est pas tant la dessus (sur les modifications du projet en séances d'architecte – conseil) que vraiment sur les délais... Parce que nous on a déjà des délais tellement long pour choisir notre architecte. Le promoteur il passe son coup de fil, il a son architecte, le lendemain il travaille sur le projet. Nous, on fait une pub, puis on choisit [...] Quand on a mis tout ça bout à bout, ce qui nous conduit à des délais relativement long de production des opérations. (Bailleur social, entretien 3, 26/04/2012)

### Les promoteurs immobiliers placés au centre des dynamiques d'action organisée

L'utilisation du droit des sols comme ressource par le Grand Lyon et les communes a une conséquence majeure : en faisant reposer sur les promoteurs immobiliers l'atteinte d'objectifs politiques liés au développement urbain, elle les place au centre du jeu organisationnel. D'une part, c'est à eux que sont imposés l'intégration d'une part de logements sociaux dans les projets immobiliers neufs<sup>179</sup>. D'autre part, c'est avec eux que la collectivité publique se sent le plus libre d'effectuer une « instruction préalable » des permis de construire. Les promoteurs immobiliers se plaignent de ce travail supplémentaire mais cette position leur donne aussi beaucoup de pouvoir. L'exemple des Secteurs de mixité sociale (SMS) nous le montre : ce règlement diminue les revenus potentiels tirés des ventes de logements, donc oblige les promoteurs immobiliers à trouver des compensations dans les prix d'achat du foncier et/ou dans les prix de vente des logements libres. Toutefois, cette mesure a aussi pour conséquence de faire des promoteurs immobiliers un intermédiaire majeur dans la construction de logements sociaux en rendant la construction de logement social en partie tributaire du niveau d'activité des promoteurs immobiliers. De même, l'usage de règles souples de droit des sols comme ressource pour négocier la qualité des opérations immobilières place également les promoteurs immobiliers en intermédiaire clefs entre les aspirations politiques de la collectivité et la qualité effective des projets.

Pour évoquer cette idée, Theurillat (2011) qualifie les « *entreprise de développement-construction* », c'est-à-dire les aménageurs – promoteurs, « *d'acteurs ancreurs* ». Sa recherche porte sur des

---

<sup>179</sup> Même si la charte de mise en œuvre des SMS (Secteurs de mixité sociale) dans le Grand Lyon oblige l'ensemble des pétitionnaires à intégrer une surface minimale de logement social si l'opération dépasse 750 ou 1000 m<sup>2</sup> de surface de plancher (selon les communes), c'est bien les organismes représentant des promoteurs immobiliers, FPI et FFB-UCI (ainsi que l'USH), qui ont signé la charte.

« mégaprojets emblématiques » (p. 237), mais elle nous montre que puisque ce sont les promoteurs qui s'occupent de « *mettre en place les conditions-cadres favorables à l'attraction des acteurs privés et du capital financier* » (p. 233) et dans le même temps, de « *diminuer les effets négatifs de la transformation du paysage urbain* » (p. 235), ils se retrouvent au centre des dynamiques de production urbaine et d'un modèle de « ville négociée ». C'est à eux que revient la charge de trouver des capitaux<sup>180</sup> et « *d'autre part, au centre de l'ancrage, les entreprises de développement – construction ont également [a trouver] des solutions auprès des acteurs locaux, privés (avec en particulier le rôle de ONG environnementales<sup>181</sup>) et publics, concernant l'impact territoriaux des projets sous l'angle de la durabilité* » (Theurillat, 2011, p. 250).

Ce rôle central des promoteurs immobiliers se confirme dans les réunions de concertation avec les professionnels de l'immobilier organisés dans le cadre de la révision du PLUH du Grand Lyon. Nous avons pu constater que l'essentiel des échanges y sont réalisés avec les représentants des promoteurs immobiliers (FPI et FFB – UCI) puis, dans une moindre mesure, avec les représentants des aménageurs – lotisseurs (SNAL, Syndicat national des aménageurs lotisseurs) et des architectes (SAR, Syndicat des architectes du Rhône). Les paysagistes, les géomètres-experts, et surtout les bailleurs sociaux (ABC HLM) sont restés en retrait lors des débats, voire parfois totalement absents des réunions, y compris dans celles portant sur les questions d'immobilier résidentiel (l'absence des bailleurs sociaux dans les réunions sur l'immobilier commercial et de bureaux se comprend plus aisément). Remarquons également qu'aucun représentant du monde de l'habitat participatif n'a été invité à ces réunions organisées par le Grand Lyon. Ceci est le signe que cette forme de promotion de logements relève encore bien souvent de l'exception à la fois car elle ne représente qu'une très faible proportion de la production de logements neufs mais aussi car ces projets continuent d'être considérés comme « hors norme », comme s'ils ne relevaient pas des dynamiques de promotion « classiques ».

Notons en aparté que les logiques locales, qui donnent un rôle central aux promoteurs immobiliers dans la régulation des dynamiques de promotion, sont renforcées par les mesures nationales et par les politiques du logement. La succession des dispositifs d'aides à l'investissement locatif depuis les années 1990 (ainsi qu'un dispositif d'aide à l'accession à la propriété tel que le « plan 3A » du Grand Lyon au niveau local), ont pour but d'agir sur la construction de logements via l'intermédiaire des promoteurs immobiliers. Ces aides prennent une part très importante du budget public. Elles

---

<sup>180</sup> Il observe que ces capitaux proviennent de plus en plus souvent d'institutions purement financières, ce qui est le signe d'une « financiarisation de la ville », c'est-à-dire d'une ville dont l'enjeu central est « *la mise en place de conditions-cadres favorables à l'attraction d'acteurs privés et du capital financier* » (Theurillat, 2011, p. 234). Comme nous l'avons évoqué, nous ne pouvons pas tirer une conclusion similaire (au jour d'aujourd'hui) concernant la production de logements en France (voir chapitre 2).

<sup>181</sup> Plutôt que des « ONG environnementales », concernant le développement d'opérations de logements en France, il s'agit d'associations de quartiers, qui se parent d'objectifs de défense des paysages et de l'environnement plus ou moins réels.

représentent 31 % des aides publiques nationales au logement en 2006 (les aides à la pierre représentent 18 % des aides publiques au logement et les aides à la personne, 51 %), contre 17 % en 1984 (Pollard, 2009). Patrice Vergriete s'interroge dans sa thèse sur l'interprétation à donner aux évolutions de la structure des aides publiques au logement et donc, sous entendu, sur la place prépondérante qui est donnée aux promoteurs immobiliers. Il laisse toutefois la question largement ouverte (Vergriete, 2013, p 48). Il s'interroge dans sa thèse sur l'interprétation à donner aux évolutions de la structure des aides publiques au logement et donc, sous entendu, sur la place prépondérante donnée aux promoteurs immobiliers. Il laisse toutefois la question largement ouverte (Vergriete, 2013, p 48).

Ce positionnement des promoteurs immobiliers au centre du jeu organisationnel s'inscrit dans « *l'effort protéiforme des collaborations tant entre institutions publiques, qu'entre ces dernières et des organisations privées* ». Or, la participation de ces dernières « *à des actions collectives est subordonnée à leur intéressement direct (captation de plus-values) ou indirect (production d'équipements dont elles ont besoin)*. A défaut, elles ne s'inscrivent pas et n'investissent pas » (Boino, 2009 (b), p. 124). Ce non investissement potentiel relève de la stratégie du chantage et constitue une arme redoutable pour défendre leurs intérêts auprès de la collectivité. Il augmente d'autant leur pouvoir dans le système de production de logements en milieu urbain, que nous allons maintenant aborder dans la suite de ce chapitre.

### Mode de gestion de l'incertitude par les promoteurs immobiliers

Ce ne sont pas les promoteurs immobiliers eux-mêmes qui supportent le déplacement des zones d'incertitude à gérer du fait du caractère en partie négociable du PLU. Ils préfèrent quasi systématiquement se retirer d'une opération plutôt que revoir fortement leur marge financière à la baisse (sauf cas exceptionnel, par exemple pour s'implanter dans une commune dans laquelle ils n'ont jamais fait d'opération). Ainsi, malgré les termes forts « d'inquisition » et de « guerre de tranchées » employés par les promoteurs pour évoquer les négociations avec la collectivité (et ses architectes-conseils), ils ne présentent pas cette incertitude comme la plus contraignante (l'accès au foncier, la commercialisation ou encore la construction du bâtiment le sont tout autant, voire plus). Dès lors, quelles autres ressources les promoteurs mobilisent-ils ? Sur qui l'incertitude se reporte-t-elle ? Autrement dit, qui finance la qualité urbaine introduite par ces négociations ? Il apparaît que les promoteurs immobiliers maîtrisent cette zone d'incertitude en la reportant principalement sur un autre acteur : le propriétaire foncier. Nous avons vu dans la première partie que les promoteurs n'achètent pas le foncier au comptant, ils signent avec le propriétaire initial du terrain un compromis de vente dans lequel apparaît un montant financier, une clause de dédit en cas de retrait du promoteur et des conditions suspensives du compromis. Ces dernières ont un rôle majeur : elles reportent sur le propriétaire foncier l'incertitude que représente chacune des conditions : pollution des sols, pourcentage de pré-commercialisation, surface de plancher autorisée dans le permis de construire, etc. Là encore, les échanges de nature économique et politique sont inextricablement liés. L'enjeu est, pour chacun des acteurs, en l'occurrence le promoteur et le propriétaire foncier, d'influer sur la règle



de contrôle que constitue le compromis de vente (signé devant notaire, ce qui rend l'acte juridiquement contraignant) afin de faire bouger les zones d'incertitude. Les promoteurs, rodés à l'exercice, adoptent des stratégies différentes :

Si vous voulez, quand on achète trop cher les terrains, ce qui est le cas de nos confrères, pour certains. [...], quand on s'engage, chez nous, on tient nos paroles. C'est-à-dire, si je dis, je vais acheter 100 balles, dans deux ans, si c'est la crise, je vais acheter 100 balles. Il arrive assez souvent que des confrères, mêmes des gros, bloquent les terrains. Y'a tellement de concurrence, ils achètent 300 balles plus cher que tout le monde, et ils savent dès le départ qu'ils vont renégocier le prix, parce que le client dans deux ans, avec un peu de chance, il a même racheté une maison, il a déjà dépensé l'argent au moins fictif. A ce moment là il faut mettre des clauses de sorties dans les promesses de vente, et très souvent... Si vous voulez, moi ma promesse de vente, j'ai 5 conditions suspensives, j'ai la DIA, le machin. J'en ai qu'une en fait, c'est le PC [permis de construire]. J'en ai vu, [...] ils ont une promesse de vente où y'a... ça va du petit "a", au petit "u". Y'a 22 conditions suspensives ! (Promoteur immobilier, entretien 13, 17/06/2012)

Outre les différences de stratégie entre promoteurs pour convaincre les propriétaires fonciers de vendre leur(s) terrain(s) (voir le chapitre 4), un élément important évoqué dans cet extrait est que la condition suspensive principale, que l'on retrouve sans exception, est la condition d'obtention du permis de construire purgé de tout recours. Ainsi, en cas de perte de constructibilité ou de surcoût, le promoteur se retourne vers le propriétaire foncier. Autrement dit, les promoteurs immobiliers convainquent les propriétaires d'un prix d'achat en se basant sur la règle de droit des sols, mais introduisent dans un contrat légalement contraignant le fait qu'ils ne sont pas certains d'appliquer ce droit à la lettre :

Nous, quand on signe un compromis de vente avec des propriétaires, on a une condition suspensive d'une surface minimum. Aujourd'hui par exemple on va dire, on vous achète ce terrain pour 3 000 m<sup>2</sup> de SHON minimum. Donc si en séance d'architecte-conseil on se fait ratiboiser notre projet et qu'on nous dit, oui en effet théoriquement vous pouvez faire 3 000, mais nous dans la pratique c'est 2 000, dans ces cas là la condition suspensive n'est pas levée et on peut... (Promoteur immobilier, entretien 12, 21/03/2012)

Nous avons vu dans le chapitre 4 que si un promoteur immobilier n'agit pas de la sorte, cela revient pour lui à constituer des réserves foncières, c'est-à-dire que l'incertitude liée à la délivrance du permis de construire lui incombe alors totalement :

Si vous avez un terrain par exemple, et que vous n'avez pas de permis de construire, vous achetez le terrain avant le permis de construire et qu'on vous le délivre pas... euh... vous avez quand même le portage du terrain. Ca peut durer 10 ans, 15 ans. Ca nous est arrivé ! Donc ça c'est déjà beaucoup plus lourd. (Promoteur immobilier, entretien 7, 17/02/2012, 34'16)

Lorsque le promoteur immobilier est sous promesse de vente, la zone d'incertitude n'est pas nulle. Elle est fortement limitée par le fait que le promoteur ne risque pas de se retrouver avec un terrain « sur les bras » pendant des années, ce qui engendrait des frais de portage et surtout et immobiliserait ses fonds propres :

La zone de risque entre la promesse de vente et l'acte d'achat du terrain, je dirais qu'elle est faible. Elle existe bien entendue, mais sa conséquence est faible. Sa conséquence, c'est la passation en perte d'exploitation des investissements de notre travail à nous, que nous avons fait. C'est à dire que ça peut aller loin, ça peut-être deux ans, trois ans de travail qu'on peut passer en perte, ça peut-être assez lourd. Mais ce n'est que du temps passé, qui se chiffre, mais ce n'est que du temps passé. (Promoteur immobilier, entretien 7, 17/02/2012)

L'opérateur perd ce qu'on appelle le dédit de la promesse de vente, qui représente entre 5 et 10 %, ses frais d'études de permis, ses frais d'études de commercialisation, et donc ça peut représenter des sommes assez vertigineuses d'avoir dû abandonner une opération qui finalement n'a pas trouvée son marché. (Promoteur immobilier, entretien 5, 10/02/2012)

Il n'est toutefois pas toujours facile de faire accepter aux propriétaires que c'est sur eux que se reporte l'incertitude. Pour leur faire accepter cela, les promoteurs les invitent parfois à passer avec eux en mairie :

Ce qu'on nous dit, quand on perd de la SHON, surtout à nous les grands groupes, on nous dit, bah oui, c'est pas 200 m<sup>2</sup> de SHON qui va mettre en péril votre société, voilà. On nous le dit, voilà. C'est pour ça nous on fait souvent venir les propriétaires pour que les propriétaires écoutent ce que disent les mairies parce que... quand on va voir un propriétaire, qu'on dit, il nous manque 200 m<sup>2</sup> de SHON... euh... ils comprennent pas beaucoup. (Promoteur immobilier, entretien 11, 27/02/2012)

RM : Ca vous arrive d'adapter jusqu'au volume des opérations ?

Int : Oui tout à fait.

RM : Sans que ça remette trop en cause l'accord avec le propriétaire initial du foncier ?

Int : Bah après, quand on a un problème plus général de constructibilité maximale, le propriétaire il a le choix. Nous on peut le revoir en lui disant, écoutez nous on ne peut pas construire 5 000, on peut construire 4 000. Donc il faut que le prix soit en fonction des 4 000 et non plus en fonction des 5 000, parce qu'on sait pas euh... Vous achetez le terrain au prix de 5 000 pour faire 4 000 quoi. Donc certains disent, non non, je suis pas d'accord, il y a bien quelqu'un qui va réussir à faire 5 000. Donc là il va revoir toute la profession pour essayer de trouver quelqu'un qui va faire 5 000. Mais globalement, quand tout autour, vous dites que c'est 4 000 que vous devez faire parce qu'à la fois le voisinage... et que la ville n'a pas forcément envie d'aller se battre avec l'ensemble du voisinage parce que c'est... qu'il y a quand même des électeurs potentiels, tous hein... euh... Donc c'est souvent un peu délicat. (Promoteur immobilier, entretien 11, 27/02/2012)

Nous voyons bien ici émerger l'idée de « régulation endogène » au système d'acteurs, c'est-à-dire que les règles qui structurent les rapports entre eux évoluent au gré des rapports de force et des capacités de chacun à mobiliser des ressources. L'origine de cette reconfiguration du système d'acteurs est un changement du contexte de départ provoqué par une évolution dans le mode de rédaction puis d'application de la règle de droit des sols, dans le but d'atteindre les objectifs du Grand Lyon et des communes en termes de qualité urbaine et architecturale. Ce changement de contexte contribue à reconfigurer les ressources entre les mains des acteurs. Il se fait autour d'un « acteur

pivot », le promoteur. Par cette reconfiguration des dynamiques de promotion, il y a une modification des produits réalisés au final pour qu'ils s'adaptent au mieux à leur environnement immédiat. Il nous reste désormais à analyser les autres conséquences de cette reconfiguration des dynamiques d'acteurs.

### Participation des propriétaires initiaux ou effets inflationnistes sur les prix des logements ?

Même si elle est prévue dans la promesse de vente, la renégociation du prix d'achat du foncier n'est jamais une étape facile pour un promoteur. Il se peut qu'il n'arrive pas à renégocier un nouveau prix auprès du propriétaire du terrain :

Quelquefois il faut revenir devant le propriétaire en disant, on n'aura pas le permis que l'on escomptait au départ, il faut revoir nos accords. Et selon la période et la tension sur le foncier, ça marche ou ça marche pas. Quelquefois on repart bredouille. On est obligé de conserver le prix de terrain tel qu'on l'avait proposé dès le départ. (Promoteur immobilier, entretien 8, 17/02/2012)

Int : C'est pas un secret de constater que parfois il faut plusieurs années pour obtenir un permis de construire parce qu'il y a des interprétations qui rendent euh... les choses intolérables ! C'est à dire que par exemple, quand vous êtes propriétaires foncier, que votre terrain est classé constructible, et que vous avez droit de faire 5 étages, et que par la grâce d'un archi-conseil, on vous dit, vous en ferez que 4 ou 3. Bah, le propriétaire il dit, [Monsieur le promoteur], vous êtes un nul, vous savez pas obtenir ce que le PLU autorise. Donc vous êtes nul, moi je vais le confier à quelqu'un d'autre, Bouygues ils vont y arriver eux. Et puis Bouygues des fois, ils y arrivent pas mieux que nous hein. (Promoteur immobilier, entretien 1, 23/01/2012, 34'53)

Cela peut également être une question difficile à gérer pour les maires, qui doivent trancher entre différents intérêts :

RM : C'est peut-être les propriétaires fonciers qui peuvent venir vous voir et vous dire...

Int : En disant, pourquoi vous refusez ? Oui ça m'est arrivé.

RM : Dans ces cas les personnes vous disent, le promoteur me propose tant de milliers d'euros de moins, à cause de vous ?

Int : Ca m'est arrivé ça ! Je les ai vu les propriétaires. Je leur ai dit, mais attendez, vous étiez dans mon bureau il y a quelques temps pour me dire qu'il fallait protéger votre patrimoine. Et puis on vous a écouté, et puis maintenant vous revendez à des prix astronomiques, faut pas vous attendre à ce qu'on soit agréable ! Alors les types ils ronchonnent. Et on tient en général. Moi j'aime pas trop la mauvaise foi. (Elu local, maire, entretien 4, 18/07/2013)

Si le propriétaire du terrain refuse de baisser son prix de vente initial, l'incertitude financière redevient trop grande pour le promoteur. Il cherche alors à mobiliser d'autres ressources, par exemple des ressources financières supplémentaires auprès des banques ou d'autres financeurs, ou bien auprès de ses clients en augmentant les prix de sortie des logements. Dans ce cas, cela signifie que l'introduction de souplesse dans le droit des sols peut avoir un effet inflationniste sur les prix immobiliers. Un promoteur immobilier a mis le Grand Lyon en garde contre ce phénomène lors d'une des réunions de concertation avec les professionnels de l'immobilier pour la révision du PLUH :

Je pense qu'on va trop loin là. Veut-on une ville uniquement pour les riches ? Tout à l'heure, quelqu'un a dit que l'architecte conseil ne donne qu'un avis. C'est faux. Si on ne se conforme pas à ce qu'il dit, notre projet est bloqué. Donc soit nous voulons une production relativement abondante et abordable. Soit on veut des trucs tip-top. On est d'accord avec ça, mais on aura des trucs beaucoup plus chers. (Promoteur immobiliers, lors d'une réunion de « concertation avec les professionnels de l'immobilier et de l'habitat », réunion 4, Grand Lyon, avril 2013, non enregistré)

C'est tout bête, à Lyon... euh... comme ailleurs d'ailleurs, on passe par un archi-conseil. Ca doit être tout juste légal mais peu importe, c'est une bonne idée. Euh... seul problème, c'est que systématiquement, on nous rogne des niveaux. Donc on fait baisser la constructibilité. Le vendeur du terrain part toujours au plus offrant, et le plus offrant partira toujours sur la plus grande constructibilité, et puis si on nous rogne des niveaux, et bien c'est soit on fait pas l'opération, mais bien souvent on a fait tellement de boulot qu'on fait l'opération et puis on vend plus cher. (Promoteur immobilier, entretien 9, 24/02/2012)

Cette mobilisation de ressources supplémentaires auprès des acquéreurs de logements peut fonctionner lors des périodes de hausse des prix immobiliers. Malgré tout, encore faut-il continuer de trouver une clientèle solvable à des prix de plus en plus élevés. Pour cela, Guilhem Boulay a montré que les promoteurs immobiliers (mais aussi les particuliers sur les marchés de l'ancien) influent sur la perception qu'ont les clients de la qualité des logements, de leur localisation et de leur valeur en termes de placement financier. Cela forme une « rente d'opinion » susceptible de surenchérir les prix immobiliers (Boulay, 2013). Malgré tout, nous avons déjà mentionné dans le premier chapitre que la valeur d'opinion évolue dans une temporalité plus longue que celle d'une opération immobilière. Les promoteurs immobiliers restent limités par la solvabilité de la clientèle au moment du lancement de la commercialisation de leur programme. Cela signifie que la renégociation du prix d'achat du foncier est la ressource la plus aisément mobilisable pour répondre aux demandes des collectivités locales dans le cadre de « l'instruction qualitative » des permis de construire. Si le promoteur n'arrive ni à renégocier le prix avec le propriétaire foncier, ni à mobiliser d'autres ressources, il se retire purement et simplement de la négociation avec le propriétaire foncier ou joue de l'arme du chantage. Il se peut que le propriétaire initial du terrain, qui attend déjà depuis de longs mois, n'ait plus alors les moyens de résister à cette nouvelle négociation des prix (par exemple s'il a besoin de cet argent pour financer l'achat d'un autre bien immobilier). A l'inverse, si le propriétaire foncier a les capacités de continuer de porter le foncier non vendu, il ne cèdera pas au promoteur et attendra une hausse hypothétique des prix fonciers pour le remettre en vente.

### **C. Etendre le financement de la qualité urbaine en jouant sur l'application du droit des sols ?**

L'introduction de « souplesse » dans le mode de rédaction et d'application du droit des sols paraît donc être une ressource efficace pour la collectivité pour atteindre ses objectifs en matière de qualité urbaine et architecturale. C'est d'autant plus le cas qu'il induit un mode de financement de la qualité urbaine qui apparaît séduisant et juste, puisque la collectivité ne fait qu'empêcher qu'une part des

plus-values générées par le développement immobilier soit perçue par le propriétaire foncier initial, c'est à dire une personne qui n'est pas celle qui valorise le terrain par son travail. Si la solution peut paraître séduisante, il y a tout de même certaines limites à la redistribution des ressources en faveur de la collectivité publique. Nous en avons identifié cinq, sur lesquelles nous revenons ensuite :

- la collectivité doit avoir des moyens humains en quantité suffisante et suffisamment formés ;
- le droit national français continue de considérer que le règlement du PLU est opposable aux tiers dans un rapport de conformité ;
- ce que Friedberg, à la suite de Cyert et March, nomme le « slack organisationnel », fait que les acteurs d'un système n'ont pas la capacité de supporter une trop grande différence entre la règle de contrôle (la règle de droit) et les règles endogènes au système ;
- les « limites démocratiques » : puisque les négociations entre la collectivité et les promoteurs de logements se font à l'abri des regards des administrés, les promoteurs trouvent qu'elles sont génératrices d'instabilité juridique ;
- l'état des marchés immobiliers, aussi bien temporellement (conjoncture économique) que spatialement (selon les communes et quartiers).

#### Avoir des moyens humains et suffisamment formés et en quantité suffisante

Même si ce que nous avons désigné sous le nom « d'instruction qualitative » est réalisé en amont de l'instruction proprement dite par les services instructeurs, un instructeur de la DDT a affirmé que travailler sur la base du règlement du PLU du Grand Lyon nécessite une acculturation. En effet, introduire des « règles particulières » et des OAP, nécessite non seulement pour les instructeurs de connaître les règles, mais aussi d'être bien au fait de l'esprit qui sous-tend la règle et toutes les orientations « qualitatives ». Or, comme l'indique cette citation, les services d'autorisation du droit des sols (ici, ceux de la DDT) restent parfois très attachés à une instruction réglementaire du type « légal - illégal » :

Monsieur [un agent du Grand Lyon] est rédacteur du PLU, en plus c'est un intellectuel... euh... il se comprenait, mais nous quand on a lu, on a eu quelques problèmes de lisibilité. [...] On s'est aperçu que la règle avait quand même été très pensée et qu'elle poursuivait quelque chose. Et comme les architectes... le déroulement... le raisonnement n'a jamais été restitué, notamment pas dans les rapports de présentation... Ce qui fait qu'on a eu du mal, et donc le fait de faire de l'ADS, où on doit assurer la sécurité juridique, parce que nous on ne doit pas... euh... raisonner comme a pensé le Grand Lyon, mais raisonner sur ce que dit la règle.

C'est très important d'assister aux séances d'architecte-conseil, de voir d'ailleurs comment il s'empare d'un problème, où il trouve les défauts, les qualités, voilà. Et ça vous permet de voir, à un moment donné, que la règle elle avait quand même un objectif. (Agent public d'Etat, DDT, entretien 6, 19/04/2013)

Cela nous montre qu'il est important que les services d'instruction soient bien formés et informés de ce que les services chargés de la rédaction du droit des sols veulent atteindre comme objectifs. Si elle a pu s'en rapprocher par le passé, l'application du droit des sols est de moins en moins, pour reprendre l'extrait ci-dessus, « *un raisonnement sur ce que dit la règle* », mais de plus en plus un raisonnement sur ce que souhaite la collectivité rédactrice du PLU. Dans ce cadre, les différentes

phases de l'instruction (« examen concerté préalable » et instruction proprement dite) participent pleinement à l'enrichissement des projets et de la règle de droit elle-même. Les collectivités ont besoin d'importants moyens humains, formés non seulement à l'instruction juridique des permis, mais aussi à la négociation avec les promoteurs, donc à la compréhension de leurs modes de raisonnement. Dans ce but, le Grand Lyon met régulièrement en place des séances de formation des services instructeurs, qui sont conséquentes puisqu'elles représentent en 2013, cinq séances de 3h30. Y sont présentés le PLU du Grand Lyon, les différents documents le composant et la façon dont ils sont rédigés, donc utilisables. De plus, nous avons également vu que le Grand Lyon et certaines communes s'adjoignent les services « d'architectes de secteurs », ou « architectes-conseils », dont le rôle est de faciliter le dialogue entre les pétitionnaires et les collectivités (communes et Grand Lyon) quant à la qualité des projets.

Le Grand Lyon propose des formations et des réunions de sensibilisation pour que les règles du PLU soient bien comprises et partagées avec les instructeurs de permis de construire. Le Grand Lyon s'appuie sur ses architectes conseils pour défendre la qualité des projets. C'est de cet espace de discussion que sortent aussi les bons projets. (Agent du Grand Lyon, lors d'une réunion de « concertation avec les professionnels de l'immobilier et de l'habitat », réunion 3, Grand Lyon, mars 2013)

Cette structure des « architectes-conseils » représente une dépense non négligeable pour le Grand Lyon, afin d'effectuer environ 600 consultations préalables par an sur l'ensemble du territoire communautaire :

C'est une prestation que le Grand Lyon paye, à sa charge... 2 millions d'euros sur un marché de 4 ans, non facturé aux communes. Ca fait partie de la chaîne de la qualité de production des droits des sols. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 11, 03/07/2013)

C'est donc au moyen d'une mobilisation importante d'argent public que le Grand Lyon et les communes de Lyon et de Villeurbanne peuvent effectuer cette « *quasi instruction parallèle, qui laisse un peu de côté l'instruction réglementaire, sauf erreur manifeste* », pour être « *plutôt sur l'instruction qualitative* » (agent public territorial, entretien 4, 10/04/2013). Ce n'est pas le cas de toutes les intercommunalités, ni surtout de toutes les communes de France dont beaucoup ont à peine la taille suffisante pour embaucher un secrétaire de mairie.

### Le rappel de la règle de droit par les subordonnés

Il peut arriver que les promoteurs rappellent l'existence de la règle de droit aux services instructeurs et aux maires. En effet, la législation nationale française n'autorise pas un maire à refuser un permis de construire s'il est conforme au PLU. De plus, le droit français pose le principe que les garanties conférées par un certificat d'urbanisme sont attachées à une localisation et non pas à l'auteur de la demande. La Cour administrative de Lyon l'a rappelé le 15 octobre 2013 en réponse à une requête de la commune de Saint-Cergues. Cette commune s'était vue une première fois annulé un arrêté du maire par le tribunal administratif de Grenoble. Cet arrêté voulait revenir sur un certificat

d'urbanisme<sup>182</sup> délivré à une personne, qui a ensuite vendu son terrain à une SCI souhaitant réaliser une opération de 25 maisons individuelles et de trois immeubles collectifs. Découvrant le projet de la SCI, la mairie considéra qu'il portait atteinte au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants, qu'il ne fournissait aucun élément probant d'une prétendue absence de caractère ou d'intérêt sur site, et que ce site devait conserver une vocation agricole et naturelle afin d'assurer une « respiration paysagère » (le site était en passe d'être déclassé vers une zone agricole, sauf que le certificat d'urbanisme maintenait les règles en vigueur au moment de l'arrêté du maire pour une durée de 18 mois) (extraits de la décision n°13LY01052 du 15 octobre 2013 de la Cour administrative d'appel de Lyon). Le Cour a jugé que la commune n'était pas fondée à refuser la délivrance d'un certificat d'urbanisme, ni selon la nature de l'auteur de la demande, ni sur des « *considérations générales sur le développement de l'urbanisation qu'il lui appartenait de traduire dans son plan local d'urbanisme* » (Cour administrative d'appel de Lyon, 1<sup>ère</sup> chambre (formation à 3) décision n°13LY01052 du 15 octobre 2013). Autrement dit, ce n'est pas parce que le terrain appartenait désormais à une SCI et non plus à une personne physique que cette commune était en droit de revenir sur sa décision initiale en matière d'application du droit des sols.

Le rappel de la règle de droit est la ligne de défense principale utilisée par les promoteurs immobiliers contre les collectivités instructrices. Ils insistent sur ce qui constitue à leurs yeux une aberration, à savoir que les maires contribuent à la non application de règles de droit qu'ils doivent eux-mêmes approuver à l'origine :

Quel est votre seul outil de discussion face à un élu qui a tout le pouvoir ? C'est le droit. On lui rappelle qu'il y a des textes. Ces textes, c'est lui qui les a votés, c'est même pas nous ! Le conseil municipal a délibéré. Donc par exemple si on a un PLU qui dit que dans la rue machin on a un gabarit de tant et une hauteur de cinq niveaux, nous on va dire, Monsieur le maire regardez, c'est cinq niveaux, c'est pas nous qui l'avons décidé, c'est vous ! [...]. Donc on est là pour rappeler, quand c'est oublié... ce qui n'est pas toujours le cas... pour rappeler le droit applicable. (Promoteur immobilier, entretien 4, 4/02/2012)

Dépasser trop largement son rôle prévu par la loi expose la commune à des recours devant les tribunaux, donc à une décision de justice. Le décalage entre la règle de droit (par exemple, « je peux faire cinq niveaux ») et la règle endogène (dans les faits, il est hors de question de faire plus de 4 niveaux) n'est pas seulement une ressource pour la collectivité publique. Il peut aussi être utilisé par les subordonnés (les demandeurs de permis de construire) comme une menace de demander le respect des règles foncières qui gênent le supérieur (la commune). « *Les subordonnés peuvent se réfugier derrière [la règle] contre l'arbitraire de leur supérieur. S'ils savent appliquer la règle, le*

---

<sup>182</sup> Le certificat d'urbanisme est un acte administratif qui indique l'état des règles d'urbanisme applicables pour un terrain donné. Ils « *cristallisent des droits acquis du demandeur pour une durée de dix-huit mois et constituent une garantie contre le changement de réglementation [...]. Ainsi, le demandeur d'un permis de construire qui a obtenu un certificat ne peut pas se voir opposer un changement de réglementation s'il dépose une demande d'autorisation ou une déclaration préalable dans ce délai* » (Ministère de l'égalité des territoires et du logement, 2013)

*supérieur sera démunie à leur égard »* (Crozier, Friedberg, 1977, p. 89). Dans les faits, les promoteurs ont rarement recours à la justice pour attaquer la décision d'un maire. En effet, « *un promoteur qui ne répond pas aux requêtes politiques est menacé de voir ses prochaines demandes de permis de construire systématiquement rejetés* » (Pollard, 2011, p. 697). Malgré le rappel possible à la règle de droit par les subordonnés, c'est la collectivité qui a l'avantage de mener les négociations puisqu'elle peut brandir la menace de ne faciliter aucun arrangements futurs, voire de tout faire pour rejeter la délivrance de tout autre permis. Or un promoteur immobilier ou un bailleur social espère toujours qu'un arrangement qu'il considère en sa défaveur à un moment lui permettra de bénéficier d'un arrangement plus positif lors d'une opération future :

Ca m'est arrivé de perdre des terrains, on les abandonne. On a bossé pour rien, on a payé un archi pour rien, parce que derrière faudrait faire un procès pour imposer le permis en force et que vu l'inertie de la justice en France on n'est pas capable de tenir le terrain. Donc à part pour la fierté on le fait pas quoi. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

C'est également ce type de rapport de forces qui permet aux collectivités de négocier des éléments qui ne relèvent pas à proprement parler des politiques d'urbanisme. C'est par exemple le cas des communes qui négocient la part de grands logements (destinés à accueillir des familles) ou la part de logements destinés à l'investissement locatif (ce qui était vrai principalement lors du dispositif Scellier). Les communes reconnaissent qu'elles sont en position de force face aux promoteurs, notamment grâce aux moyens humains mis à disposition par le Grand Lyon :

En général, quand on a un dossier qui arrive, un permis, qu'on estime pas bon, ou moche, vilain, qui ne correspond pas à ce qu'on souhaite, soit on fait passer le message et le promoteur accepte bien de revoir sa copie, soit l'architecte comprend, et donc ça marche. Soit ça bloque un peu et là on a souvent recours à l'architecte conseil du Grand Lyon, pour dire, venez nous donner un coup de main. Et en général ça fonctionne. (Maire, commune du Grand Lyon, de première couronne, entretien 4, 18/07/2013).

La collectivité se sert de cette position dominante pour être vigilante avec certains promoteurs qu'elle considère comme moins ouverts à la discussion et moins aptes à prendre en compte les objectifs défendus par le Grand Lyon et les communes. La porte du Grand Lyon ne leur est pas pour autant fermée, mais ces promoteurs doivent prouver leur capacité à réaliser des opérations correspondants aux attentes de la collectivité :

Les promoteurs qui sont fléchés aussi... Prenez euh... je sais pas... monsieur [un patron d'un groupe de promotion]. Vous prenez, [un promoteur immobilier]... vous prenez surtout [un autre promoteur immobilier], eux... on sait que globalement ils font du quantitatif, du pas très sérieux. On a des exemples partout euh... en plus ils ont souvent une attitude assez agressive vis-à-vis de la collectivité. Ceux qui se sont faits repérer, et ben on est... on est très attentif quoi. Mais pas parce qu'on veut les brimer hein, pas parce qu'on veut les traiter différemment, mais parce qu'on sait que globalement, ce qu'ils produisent, ils essayent de l'obtenir à l'arrache euh... sans aucune qualité, ils résistent beaucoup, etc. [...]



Sinon effectivement, les collègues procèdent de façon tout à fait euh... honnête et rationnelle. C'est à dire qu'il n'y a pas d'a priori. On connaît les mauvais, donc on sait qu'il faut être attentif. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 4, 10/04/2013)

Ainsi, il est très rare que les promoteurs immobiliers attaquent la collectivité instructrice, même s'ils considèrent que cette dernière leur demande des ajustements illégaux vis-à-vis de ce qui est inscrit dans le règlement du PLU :

Non, entrer en conflit, ça n'arrangerait rien. Il n'y a pas de... Il y a une discussion possible, mais les conflits non. (Promoteur immobilier, entretien 15, 23/07/2013)

En plus d'une victoire incertaine au tribunal et le risque de voir l'ensemble des futures demandes de permis de construire refusées, le recours à une décision de justice prend du temps, donc immobilise les fonds propres du promoteur :

Dans l'absolu on pourrait se dire, on dépose un permis qui est conforme au PLU, la mairie le refuse, on va au tribunal administratif, on est sûr de gagner. Certes, mais au bout de combien de temps ? Donc on ne s'amuse pas à ce petit jeu là. (Promoteur immobilier, entretien 10, 24/02/2012)

Toutefois, d'autres moyens de pression que le recours à la règle de droit nationale peuvent être utilisés par les promoteurs immobiliers afin de faire pression sur la collectivité pour qu'elle accepte rapidement leurs projets immobiliers :

Le pire pour nous, c'est quand on a une séance avec un permis qui est fini, complètement ficelé. Bien souvent, à ce moment, l'architecte n'a pas encore été payé par le promoteur, il ne le sera en partie qu'au moment du dépôt du permis de construire. Donc en tant qu'architecte-conseil, on vous met devant le fait accompli, avec l'architecte qui va pousser pour que le projet soit accepté tel quel. On vous met la pression en jouant la montre. (Architecte conseil, Grand Lyon, entretien 10, 27/06/2013)

N'oublions toutefois pas que si la collectivité publique a l'avantage d'être le décideur en dernier ressort, donc de pouvoir jouer de la carte du chantage auprès des promoteurs en brandissant la menace d'entraver toutes prochaines demandes de permis de construire, cet avantage est contrebalancé par le fait que le Grand Lyon rend sa stratégie publique, notamment dans les documents d'urbanisme. De leur côté, les promoteurs de logements, et en particulier les promoteurs immobiliers (qui ne touchent pas de subventions de la part du Grand Lyon) n'ont pas à jouer « cartes sur table ». Par conséquent, le Grand Lyon et les communes ne savent pas si l'opération immobilière que souhaite réaliser le promoteur est essentielle ou non pour lui, ni s'il a déjà fait de gros efforts en matière de prix de sorties des logements et de typologie de l'opération. Ainsi, l'usage du droit des sols comme ressource pour introduire de la négociation avec les promoteurs immobiliers apparaît être un des principaux moyens pour la collectivité publique de retrouver de l'autonomie dans un système dans lequel elle est tenue de présenter ses projets à l'avance.

### Le « slack organisationnel »

Trop s'écarter de la règle de droit peut aussi finir par exclure les promoteurs du système d'acteurs. C'est-à-dire que pour se défendre en cas de trop grande incertitude, ces derniers peuvent aussi utiliser l'arme du chantage, en menaçant de se retirer totalement de l'opération, voire du marché immobilier local :

Le jour où on passe devant un archi-conseil et il vous dit, écoutez, vous avez droit à 5 étages et il n'en est pas question, vous allez me faire 4 étages sur un rez-de-chaussée, vous décidez soit de plier le dossier, soit de vous plier à la demande, vous n'avez pas le choix. (Promoteur immobilier, entretien 3, 31/01/2012,)

En cas de menace de retrait, la collectivité peut faire jouer la concurrence entre les promoteurs, mais ces derniers peuvent également, à un certain point, faire remarquer que les règles sont devenues trop défavorables pour eux et donc menacer de se retirer collectivement. La collectivité peut menacer d'utiliser cette « *arme ultime* » que constitue le chantage (Friedberg, 1997, p. 132) en refusant purement et simplement de délivrer un permis de construire, mais les promoteurs de logements peuvent également le faire. Ceci n'arrange alors pas la collectivité puisque, comme nous l'avons signalé, elle se repose largement sur les promoteurs immobiliers pour contrôler le développement urbain (surtout « en diffus », hors ZAC). A ce titre, la demande conjointe de huit organismes professionnels de l'immobilier et du bâtiment en décembre 2013 pour une « *adaptation ou une suppression des exigences réglementaires et normatives pour agir sur les coûts de production des bâtiments d'habitation* » peut être assimilée à une telle menace. Ces organismes y demandent notamment « *d'imposer la possibilité d'utilisation à plein des dispositions de gabarit et de densité édictées par les PLU* » (USH, FPI et al., 2013, p. 7). Autrement dit, ils préviennent qu'en créant des règles non écrites, différentes des règles juridiquement opposables, la collectivité publique joue un jeu qui a une limite majeure, celle du retrait partiel ou total de l'ensemble des professionnels de la promotion et de la construction (la signature de l'ensemble des acteurs majeurs de la production de logements en France donnant ici un poids très important à cette protestation).

Ainsi, une collectivité locale peut négocier l'application du droit des sols car un système d'acteurs dispose d'un « *slack organisationnel* » (Friedberg, 1997, d'après Cyert et March, p. 75) qui lui permet de tolérer une organisation non optimale des ressources, c'est-à-dire qu'un système organisé a une part de « mou » qui fait que les règles effectives du jeu se réorganisent par rapport aux règles de droit. Mais le *slack* n'est pas infini, certains acteurs, à un certain point, ne supporteront plus l'incertitude créée par le fait d'avoir « trop de mou »<sup>183</sup>. A l'inverse, ne laisser aucun « mou » peut également bloquer la production : si la règle est totalement stricte, non discutable et non transformable, chaque acteur se retrouve pieds et poings liés, incapable de s'adapter au moindre changement de situation du système.

---

<sup>183</sup> L'analogie avec la confiance qu'il doit y avoir en escalade entre le grimpeur et celui qui l'assure tout en lui donnant plus ou moins de mou correspond bien à cette situation. Si le grimpeur a beaucoup de mou, il est alors totalement libre de ses mouvements, mais paradoxalement cette situation le paralyse car il sait qu'au moindre problème il ne pourra mobiliser aucune autre ressource pour amortir sa chute.

Le long extrait suivant permet se rendre compte qu'il est parfois difficile pour la collectivité, en l'occurrence ici la Ville de Lyon, d'appréhender ce « *slack organisationnel* », c'est-à-dire de savoir à quel niveau se situe le « point de rupture » qui marque la différence entre le simple chantage et l'abandon réel de l'opération de la part du promoteur immobilier. Dans le cas ci-après, ce promoteur avait accepté de supporter une incertitude importante lors d'une opération passée se déroulant pendant la crise immobilière de 2008. La collectivité s'est peut-être dit que ce dernier pourrait refaire de même. Le promoteur a alors utilisé la carte du chantage pour essayer de faire bouger la collectivité de ses positions, ce qui a en partie fonctionné mais pas suffisamment aux yeux du promoteur pour retrouver assez d'autonomie et continuer l'opération :

Int : Pour vous donner une idée, on est dans le 7ème arrondissement, donc y'a un PLU, bon... Donc c'est la zone dite URM, donc qui vraiment sujette à interprétation, et qui a été faite pour ça d'ailleurs. Donc c'est une zone qui doit avoir... on est dans des secteurs qui sont des secteurs mixtes, souvent pavillonnaire, petit collectif, il peut y avoir même un peu d'activité, donc il faut que la greffe du nouveau projet soit vraiment très fine pour pas avoir l'air de faire un gros OVNI dans le quartier. Et donc nous on avait déposé une faisabilité qui était de 5 500 m<sup>2</sup> de SHON et euh... à l'issue de la première séance d'archi-conseil on avait perdu 1 500 m<sup>2</sup> de SHON, donc le projet était évidemment infaisable.

RM : Dans ce cas là, vous n'essayez même pas de rediscuter le prix d'achat du foncier avec le propriétaire initial ?

Int : Non parce que dans ce cas là il fallait renégocier à raison de 30 % du prix d'achat auprès du propriétaire, on savait très bien que c'était impossible. Donc euh... on est remonté à la charge. Donc là j'y suis allé personnellement à la séance d'archi-conseil, donc on a fait évoluer, mais on n'est jamais arrivé à récupérer la totalité de la SHON perdue, donc on a paumé au total 750 m<sup>2</sup> de SHON, donc même là où ça commençait à redevenir envisageable de renégocier avec des propriétaires. On a renégocié avec les propriétaires, les propriétaires ont dit non. Et là on a abandonné le dossier... voilà. Et ça la ville je pense n'y a pas cru. Ils ont pas cru qu'on allait abandonner. Donc euh... on leur a dit, si on vous dit qu'on abandonne, c'est qu'on abandonne.

Mais même si on les connaît vraiment bien, même si effectivement je pense qu'on est vraiment considéré comme un promoteur sérieux, qui a toujours tenu ses engagements... Parce qu'il y a quand même eu des périodes où ça a été très très chaud hein. Je peux vous dire que la ZAC du Bon Lait en 2008, tous les promoteurs s'étaient tirés, on était les seuls en train de construire un bâtiment donc ça... ça les élus s'en rappellent quand même, ils se disent, ah ouais [ce promoteur immobilier] ils ont été... ils sont allés jusqu'au bout et tout. Donc de ce point de vue là on a une cote qui est très bonne, qui nous permet d'ailleurs de discuter avec eux, ça présente plein d'avantages, et là je leur ai dit, mais non, économiquement ça ne passera jamais. Donc on a laissé tomber. (Promoteur immobilier, entretien 14, 08/10/2012)

### Limites « démocratiques »

Puisque le principe même des négociations préalables à la délivrance des autorisations de droit des sols est de permettre à la collectivité de retrouver des marges de manœuvre en ne rendant pas public l'ensemble de sa stratégie, ces pratiques se déroulent par définition « en privé ». Par conséquent, il n'existe aucun compte-rendu des décisions prises suite aux « examens concertés préalable » avec les architectes – conseils, ni suite aux échanges entre les élus et les promoteurs de logements. Ces

pratiques peuvent être vues comme « *des pratiques dissimulées, qui sont aux antipodes de la démocratie* » (Vilmin, 2010). De ce point de vue, elles contreviennent aux pratiques du droit latin qui veulent que la norme soit établie au préalable et qu'elle soit la même pour tous. Elles se rapprochent du système anglais, ouvertement discrétionnaire, « *in which mutually agreed outcomes emerge from bargaining, persuasion and even bluff* ». Ces accords émergent « *behind closed doors and normally excludes affected third parties, such as local community groups* », ce pourquoi « *it's often viewed with external suspicion* » (Adams, Tiesdell, 2013, p. 257).

Nous avons déjà signalé que les agents du Grand Lyon ont tenu à signaler à plusieurs reprises en réunion de concertation avec les professionnels de l'immobilier qu'il n'est pas question de s'orienter vers une règle de droit des sols trop souple, et surtout vers un système ouvertement discrétionnaire et ouvert à tous les types d'échanges, qu'il s'agisse de qualité urbaine et architecturale, de financement des équipements publics, de construction de logements abordables, d'intégration de locaux d'activités, etc. Pour autant, le Grand Lyon reconnaît aussi qu'il joue « sur les deux tableaux », avec l'ensemble des outils fonciers à sa disposition : « *on peut dire qu'il y a deux sortes de stratégie foncière : l'une est publique, officielle, transcrite, notamment à travers les documents d'urbanisme, l'autre est plus secrète, officieuse, dissimulée et résulte de tractations, de prises de décision qui pour autant, si elles n'ont pas toutes un affichage, conditionnent l'utilisation du territoire* » (Grand Lyon, Direction du Foncier et de l'Immobilier, 2013, p. 91).

### L'augmentation du risque de recours sur les permis de construire

Les « *activités de production et de mise en œuvre des normes secondaires d'application [...], d'un côté, poussent l'administration au secret et, de l'autre, incitent les administrés à la contestation ou à des jeux de pression pour modifier les normes de fonctionnement* » (Lascoumes, 1990, p 71). Nous venons d'évoquer le premier point. Le second, dans le domaine des dynamiques de promotion immobilière, se traduit en particulier par une multitude de recours sur les permis de construire de la part des administrés. Cette crainte des recours sur les autorisations de droit des sols est l'élément le plus mis en avant par les promoteurs de logements, promoteurs immobiliers et bailleurs sociaux compris, lorsqu'ils demandent une règle de droit la plus stricte possible :

On peut rêver de marge de négociation, tout en sachant que tout ce qui est, tout ce qui a un caractère euh... flou, est un risque de recours. Comme c'est à la mode en plus... Donc le fait que le PLU soit relativement strict et définit très clairement, c'est une bonne chose. (Promoteur immobilier, entretien 3, 31/01/2012)

Int : Tant que nous serons dans un environnement, euh... légal et réglementaire qui prévoira des possibilités de recours tels que elles existent aujourd'hui, je pense qu'il faut que le PLU soit précis et le même pour tout le monde. Parce que sinon je ne sais pas comment on règle les problèmes de recours, c'est impossible. (Bailleur social, entretien 6, 07/06/2012)

Les recours sur les permis de construire, permis d'aménager et permis de démolir peuvent être déposés par un tiers qui souhaite contester la validité du permis. Si la personne requérante n'est pas

l'Etat, une collectivité territoriale ou une association, elle doit justifier d'un intérêt à agir très précis, en justifiant que « *la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement* » (Article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme, créé par l'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013).

L'ordonnance du 18 juillet 2013, qui a créé l'article précédent, vise spécifiquement à limiter le nombre de recours sur les permis de construire afin que ce paramètre ne diminue pas le nombre de logements construits en France. En effet, si les recours ne concernent pas toutes les autorisations de droit des sols, ils sont très nombreux. C'est cet élément qui a fait publiquement dire à Pierre Bousquet que la France est un pays dans lequel la validation des autorisations d'urbanisme se fait en aval des projets, à travers les recours et les décisions de justice qui en résultent et à un moment où « *on voit apparaître des personnes qu'on n'a jamais vu jusque là* », qui se mettent à avoir des choses à dire sur les documents d'urbanisme (Pierre Bousquet, directeur de l'aménagement chez Icade Promotion, lors des assises nationales du foncier de Bordeaux, le 18 octobre 2013). L'ordonnance du 18 juillet 2013, suivie du décret du 1<sup>er</sup> octobre 2013, limite l'intérêt à agir des requérants, permet au pétitionnaire (le demandeur de permis) de demander des dommages et intérêts au requérant en cas de préjudice excessif et, dans les cas où les requérants se désistent de leur recours contre une somme d'argent, rend public le montant de cet accord. Ces nouvelles mesures gouvernementales ont été plutôt bien accueillies par les promoteurs de logements. Toutefois, différents points ne faisant pas l'objet de définition précise, il apparaît un an après la mise en application de l'ordonnance que « *les juridictions administratives paraissent encore quelque peu perdues* » (Tessier, 2014, p. 45)<sup>184</sup>.

Si les promoteurs de logements souhaitent limiter le nombre de recours, c'est car ces procédures judiciaires durent plusieurs mois, voire plusieurs années, ce qui constitue une contrainte lourde à supporter car :

- elle immobilise les fonds propres du promoteur et des autres financeurs potentiels dans cette opération et diminue le rendement des fonds investis (l'argent immobilisé « ne travaille plus ») ;
- elle place le promoteur en difficulté par rapport au propriétaire foncier :

Int : Dans tous les cas, quand il y a un recours, on n'a jamais acheté un terrain. C'est à dire qu'en fait c'est toujours les propriétaires qui...

RM : Oui, ça reste une promesse de vente ?

Int : Voilà, on reste dans une promesse de vente puisque dans notre promesse de vente, il faut que le permis soit définitif, donc qu'il n'y ait pas de recours. Après, certains propriétaires disent, on reste avec vous, on essaye de

---

<sup>184</sup> Sur les évolutions apportées par cette ordonnance et les difficultés d'application de la part des juges, voir TESSIER, 2014.

Voir également le rapport dit « Labetoulle », base de l'ordonnance et du décret mentionnés ci-dessus : Rapport du groupe de travail créé par lettre du 11 février 2013 de Madame Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement, *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, Rapport remis le 25 avril 2013, 40 p.

proroger. Mais y'en a certains qui nous disent, au bout de six mois, huit mois, bon bah j'arrête parce que... voilà, vous reviendrez me voir une fois que... Alors, une fois qu'on n'a plus le terrain, aller au tribunal pour essayer de gagner alors qu'on n'a plus le terrain, ça ne sert plus à grand chose.

Donc parfois, certains nous suivent parce que bon... euh... je pense qu'ils ont des fois pas trop d'autres échappatoires possibles que d'aller... que d'aller, je dirais, avec nous jusqu'au bout. Mais c'est des situations qui sont très compliquées la plupart du temps. (Promoteur immobilier, entretien 11, 27/02/2012)

- elle rend incertaine la mobilisation de la ressource clientèle :

Aujourd'hui le problème c'est que... c'est que voilà quoi, vous achetez... euh... déjà nous quand on est obligé de se projeter à un an pour la commercialisation, si entre le moment où on achète il se passe trois ans, tout peut se passer et euh... sachant que les gens savent très bien quand ils font des recours c'est du racket. (Promoteur immobilier, entretien 12, 21/03/2012, 45'26)

C'est pourquoi, non seulement les terrains ne sont quasiment jamais effectivement achetés avant l'obtention du permis de construire, mais ils ne le sont également jamais avant que toutes possibilité de recours (une personne a deux mois pour déposer un recours à compter de l'affichage du permis de construire sur le terrain) et que toutes les procédures de recours sur ce même permis soient levées.

Si les bailleurs sociaux nous ont tous dit attendre la décision du juge administratif, il arrive souvent que les promoteurs immobiliers n'en fassent pas de même et préfèrent trouver un arrangement à l'amiable pour accélérer le processus. Ils donnent alors une compensation en nature ou en argent pour que le requérant se désiste. Sachant cela, il devient alors possible d'utiliser le recours non plus dans son but initial de contestation d'une autorisation d'urbanisme, mais dans un seul but purement mercantile :

Int : Il y a effectivement des gens qui... alors, les avocats qui vivent de ça bien entendus, qui sont spécialisés en droit de l'urbanisme. Certains défendent plutôt les collectivités, d'autres les promoteurs et d'autres les particuliers. Donc globalement là, il y a une vraie complémentarité hein. Il y a un marché, donc ils se spécialisent en faisant ça.

Et puis on a effectivement cet exemple de cet instructeur d'une commune pas au centre mais presque, qui a attaqué un permis sur la commune centre et qui a obtenu 500 000 euros... 500 000 !

RM : Du promoteur ?

Int : Oui oui, 500 000 (rires). Et le promoteur, c'est un copain, donc il ne décolère jamais, chaque fois que je le revois il me dit, putain me reparler plus de lui. C'est 6ème sens hein, il a raqué 500 000 balles pour que le mec retire son recours, qui était fort bien monté d'ailleurs, puisque c'était par un instructeur de permis. Voilà. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 4, 10/04/2013)

RM : Et les recours pour vous c'est une immobilisation de fonds propres ?

Int : Ah bah c'est la catastrophe, oui, bien sûr. C'est pour ça que ça se termine toujours par une négociation financière avec ceux qui ont fait le recours, 9 fois sur 10. (Promoteur immobilier, entretien 14, 08/10/2012)

Aujourd'hui avec internet, tout le monde sait qu'on peut gagner beaucoup d'argent en faisant un recours. Y'a des promoteurs qui payent : 50, 100, 150, jusqu'à 400 sur Lyon récemment. Y'en a un qui a gagné 400 000 euros ! Ça paraît aberrant, 400 000 euros, c'est sensiblement les marges d'un immeuble de 40 logements. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

La lutte contre ces recours dits « abusifs », « rackets », ou « mafieux » (ces deux derniers termes étant utilisés surtout par les promoteurs immobiliers) est un des objectifs majeurs de l'ordonnance du 18 juillet 2013. Nous n'avons pas réinterrogé les différents acteurs des dynamiques de promotion plusieurs mois après sa publication et ne pouvons donc pas juger de son efficacité dans ce travail. Signalons toutefois que tous les arrangements financiers entre un promoteur immobilier et un requérant, ou potentiel requérant, ne relèvent pas du « racket ». Il peut s'agir d'un arrangement que le promoteur juge légitime car son opération engendre une réelle détérioration du cadre de vie pour le potentiel requérant :

RM : Les recours proviennent de qui généralement ?

Int : Des voisins, toujours conseillés par un avocat plus ou moins véreux euh... La démarche, elle est neuf fois sur dix vénales.

Des fois elle est légitime hein ! Quand j'ai un recours légitime, ça m'est arrivé dans le troisième, j'ai construit un immeuble contre une baraque habitée depuis 35 ans, je lui ai construit un immeuble plein sud. C'est en zone U, j'ai le droit de construire, mais c'est pas compliqué, je suis allé la voir avant qu'il me fasse un recours, parce que j'estimais que le recours il était légitime. [...] Je trouve ça normal. Je trouve ça même légitime d'aller payer le mec à qui on vient mettre un R+5 devant la fenêtre. Voilà, ça fait partie de notre approche du terrain. C'est à dire que quand on achète le terrain, on prévient le propriétaire que y'aura un billet à mettre au voisin. Même si ça l'agace, il faut qu'il comprenne. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

Remarquons dans cet extrait que le paiement du recours n'est pas ici pris en charge par le promoteur immobilier mais qu'il reporte là encore cette incertitude vers le propriétaire foncier initial du terrain.

### L'état des marchés immobiliers

Le report du financement de l'urbanisation vers les propriétaires fonciers a une limite majeure : le risque de retrait du propriétaire foncier, ce qui empêche le promoteur immobilier de mobiliser sa ressource foncière, ce qui bloque ensuite la production de logements. Pour les promoteurs immobiliers, durant les périodes de hausse des prix immobiliers, la zone d'incertitude ouverte par les négociations avec la collectivité reste supportable car ils mobilisent plus aisément d'autres ressources en contrepois : l'accès au crédit ou à d'autres formes de financement est facilité par la conjoncture économique et surtout, les promoteurs immobiliers peuvent compter sur une relative facilité à mobiliser leur ressource clientèle, donc à faire entrer rapidement les appels de fonds au rythme des travaux (selon le principe juridique de la VEFA). A l'inverse, durant les périodes de stagnation ou de baisse des prix immobiliers, les marges de manœuvre des promoteurs immobiliers se restreignent. D'une part, les clients préfèrent attendre que les prix continuent de baisser pour « faire une bonne affaire ». D'autre part, les propriétaires fonciers, s'ils peuvent attendre, ne souhaiteront pas vendre à

un prix inférieur à ce qu'ils auraient pu faire quelques mois précédemment (chapitre 4). C'est pourquoi la structuration du jeu d'acteurs varie grandement selon que l'on se trouve en période de « crise » ou de « boom » immobilier (Adams, Tiesdell, 2013, p. 99).

Utiliser la règle de droit des sols comme ressource a pour conséquence de faire reposer la capacité d'imposer de la qualité urbaine et architecturale (ou tout autre élément) sur l'évolution conjoncturelle des marchés. Or les marchés sont instables, cycliques. Dans le même temps, instaurer une règle de droit souple permet potentiellement de diminuer les demandes adressées aux promoteurs lors de la phase « d'instruction qualitative » des permis, ce qui a pour conséquence de limiter l'incertitude liée à ces négociations, et donc de leur laisser plus de marges de manœuvre dans leurs négociations avec les propriétaires fonciers. Toutefois, que les marchés immobiliers se trouvent en période faste ou non, il semble que les discours des maires changent peu quant à l'importance de travailler l'intégration urbaine des projets immobiliers neufs et de limiter la densification par rapport à l'existant. Il nous semble illusoire de vouloir rajouter de la souplesse dans le mode de rédaction des plans de zonage dans l'espoir d'avoir la possibilité de diminuer les exigences envers les promoteurs immobiliers lors des périodes de baisse des ventes de logements neufs. Il s'agit tout de même d'un outil potentiel pour relancer (ou du moins ne pas trop ralentir) la production de logements, mais qui limite la capacité d'influer sur la qualité des projets.

#### Un pouvoir de mobilisation des règles de droit limité à certains espaces

Nous avons vu dans le chapitre 3 que la densité financièrement supportable pour un promoteur n'est pas la même partout (Castel, Jardinier, 2011) : plus la densité augmente, plus les coûts de construction augmentent. En revanche, au sein de chacune des typologies, plus la surface de l'opération augmente, plus les coûts de construction au m<sup>2</sup> diminuent (Castel, Bouteille, 2011 ; Castel, Jardinier, 2011). Par conséquent, la densité doit se comprendre « au pluriel ». Dans certaines zones, les promoteurs immobiliers sont capables de mobiliser en nombre suffisant leur ressource clientèle pour construire densément et atteindre, voire potentiellement dépasser la constructibilité « réglementaire ». Dans ces endroits, les promoteurs immobiliers ont des cartes fortes en main, suffisantes pour retrouver de l'autonomie en cas d'apparition de nouvelles zones d'incertitude. Par conséquent, la collectivité peut y négocier l'application de la règle. Les promoteurs supporteront cette incertitude en mobilisant d'autres ressources, selon les principes décrits précédemment. Mais il ne faut pas se méprendre sur les capacités des acteurs de marché à densifier partout. Un promoteur ne gagne pas forcément plus d'argent s'il augmente la surface de plancher construite, car il revient plus cher de construire du collectif que de l'individuel ou une forme intermédiaire d'habitat. Dans certains cas, la densité des opérations neuves peut même être inférieure aux souhaits de l'autorité publique. La collectivité n'a alors que très peu de marges de manœuvre dans le maniement de la règle de droit, puisque ces dernières reposent sur la capacité des promoteurs immobiliers à atteindre les surfaces de plancher légalement autorisées. La collectivité peut toujours essayer de négocier l'intégration d'éléments qualitatifs ou de revoir à la baisse le nombre d'étages mais elle se retrouvera avec des promoteurs immobiliers qui n'accepteront qu'une très faible différence entre la règle de droit et la



règle endogène (ou les « normes secondaires d'application »). Si elle veut pousser les promoteurs à construire du logement collectif plutôt que de l'individuel (à supposer que les maires le veuillent), elle n'aura même pas d'autre choix que d'augmenter la ressource financière des promoteurs, donc de subventionner cette densité ou de faciliter l'accès à la ressource foncière. Autrement dit, cela signifie, d'une part, qu'il ne suffit pas de permettre de densifier pour que les promoteurs de logements densifient. D'autre part, si les collectivités locales souhaitent densifier et avoir un pouvoir maximal dans leurs négociations avec les promoteurs immobiliers, il faut des marchés immobiliers « dynamiques », c'est-à-dire dans lesquels la mobilisation de la ressource clientèle est facile pour les promoteurs immobiliers. Or, soutenir le dynamisme des marchés va à l'encontre de l'objectif de maintien d'une mixité sociale sur l'ensemble du territoire.

Nous évoquons les conséquences socio-spatiales globales des choix actuels en matière de régulation des dynamiques de promotion dans la conclusion de cette seconde partie de thèse. Avant cela, nous revenons sur l'importance des modes de rédaction et d'usage du droit des sols dans les relations entre les collectivités territoriales et les promoteurs de logements. En effet, sur un point précis, celui de la part de logements sociaux à réaliser dans chaque nouvelle opération de promotion immobilière d'une certaine taille, le Grand Lyon (et d'autres agglomérations françaises) a entendu l'appel des promoteurs immobiliers pour l'instauration d'une règle la plus stricte possible.

#### ***8.4. L'imposition réglementaire, un outil toujours utilisé : l'exemple des SMS***

Nous venons de voir que le Grand Lyon fait en sorte d'instaurer des phases de négociation autour de l'application du droit des sols afin de se constituer des marges de manœuvre dans le contrôle et le financement du développement de logements neufs (et plus largement, du développement urbain). Pour autant, la rédaction et l'application de règles strictes et non discutables en matière de droit des sols n'ont pas disparu. C'est le cas par exemple de l'obligation faite aux promoteurs d'opérations immobilières privées d'introduire un pourcentage minimal de logements sociaux dans des « Secteurs de mixité sociale » (SMS).

##### **A. Le cas des secteurs de mixité sociale (SMS)**

Nous avons déjà présenté en fin de premier chapitre le principe des SMS, dont le principe est parfois évoqué par les acteurs des dynamiques de promotion sous le terme de « VEFA HLM ». Les SMS constituent une servitude imposée à l'ensemble des personnes qui souhaitent réaliser des opérations de logements neufs de plus de 1 000 m<sup>2</sup> et vendus à prix libre (il s'agit donc essentiellement des promoteurs immobiliers). Cette règle engendre une contrainte en matière de mobilisation de la ressource clientèle pour les promoteurs immobiliers, qu'ils doivent compenser en mobilisant d'autres ressources. Dans le même temps, ces ventes constituent également une ressource, car elles assurent qu'entre 20 et 30 % du programme immobilier sera vendu, ce qui est loin d'être négligeable. Les

promoteurs immobiliers rencontrés répondent à cela que les banquiers n'ont que faire de ces ventes et ne les considèrent pas comme de la précommercialisation, ce qui ne change donc rien pour eux dans la construction du reste de leur bilan prévisionnel d'opération. Nous ne nous reposons pas ici la question de savoir si ces ventes constituent une contrainte ou une ressource. Nous continuons de nous intéresser à l'impact de la règle de droit des sols sur la répartition des coûts induits par le développement de logements neufs. Cette fois, nous nous penchons sur l'introduction d'une règle stricte, non discutable. Constitue-t-elle une ressource efficace pour la collectivité pour atteindre ses objectifs en matière de développement urbain ?

Les SMS trouvent leur origine dans une « *charte partenariale de mise en œuvre des secteurs pour mixité sociale dans le territoire du Grand Lyon* », signée entre ABC HLM, l'UCI et la FPI. En 2012, cette règle s'applique dans 29 communes du Grand Lyon, dans des secteurs identifiés dans le document graphique du règlement du PLU. Ces secteurs sont spécifiés dans un « *guide à l'attention des porteurs de projet* ». Ils portent parfois sur des zones spécifiques (UA, UB, UC, etc.), parfois sur l'ensemble d'une commune, parfois sur des secteurs spécifiés (par exemple, le « secteur de la poste » à Dardilly, le « secteur centre » à Caluire). La mise en place des SMS dans les communes sur se fait sur la base du volontariat par ces dernières. Ce n'est donc pas le Grand Lyon qui les impose. De nombreuses communes le font, en particulier pour rattraper leur retard en logement social par rapport à l'article 55 de la loi SRU, qui oblige les communes de plus de 3 500 habitants (pour le Grand Lyon) à atteindre un taux de 25 % de logements sociaux parmi les résidences principales de la commune<sup>185</sup>. Ce choix de laisser les communes introduire volontairement les SMS sur le territoire n'allait pas forcément de soit à l'origine :

J'avais plaidé pour inscription des SMS non pas dans des secteurs... non pas graphiquement, puisque vous savez que les SMS sont inscrits graphiquement actuellement dans le PLU, mais pour une inscription pure et simple des SMS dans la règle d'urbanisme. Donc dans toutes les zones UA, UB, UC par exemple, on pouvait dire, dès lors que la surface, la SHON à l'époque, la surface de plancher aujourd'hui, est supérieure à 800 m<sup>2</sup>.... euh... 20, 25 ou 30 % des logements doivent être réservés à du logement social, avec une répartition qui est de tant de PLUS, tant de PLS, etc., avec la possibilité d'adapter uniquement le pourcentage sous forme de tableau et d'annexes graphiques. Et la possibilité également de sortir certains secteurs de l'agglomération, qui étaient largement pourvus en logements sociaux, je pense à Vénissieux, etc.

Donc ce que je disais... pour résumer, c'est que la mixité sociale doit être la règle et l'absence de mixité sociale l'exception justifiée. Et mon patron qui prenait plutôt en compte le fragile équilibre politique du Grand Lyon, considérait que l'on ne pouvait pas imposer de la mixité sociale aux communes qui n'en voulaient pas, et que donc seul le volontarisme, aidé par l'article 55 de la loi de SRU, et les risques de sanction qui étaient afférant à sa mise en œuvre, étaient suffisant pour faire avancer le schmilblick. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 3, 03/04/2013)

---

<sup>185</sup> Certaines communes du Grand Lyon, qui ont mis en place des SMS, ont des taux extrêmement bas de logements locatifs sociaux. Ils sont par exemple, en 2013, de 3,10 % à Charly, 3,06 % à Saint Didier au Mont d'Or, 9,14 % à Charbonnières les Bains.

Les SMS constituent donc, dans le PLU, une servitude qui s'applique dans des secteurs définis. Les opérations d'aménagement comme les opérations de construction de logements doivent s'y conformer. Ainsi, dans le cadre d'une ZAC, la concession doit stipuler que l'aménageur doit prendre en compte l'obligation liée à l'existence d'un SMS. Pour un permis d'aménager, le lotisseur doit fournir des pièces qui justifient qu'il prévoit de mettre en œuvre l'obligation de mixité (en l'inscrivant par exemple au règlement du lotissement). Pour les permis de construire, le pétitionnaire déclare s'engager à respecter l'obligation réglementaire. La justification figure dans un tableau de surface de plancher déclaratif que l'autorité publique peut contrôler lors de l'achèvement des travaux. Si les projets de logements neufs ne comportent pas un certain pourcentage de surface de plancher de logements sociaux, le permis de construire n'est pas délivré. Notons un élément important, les SMS s'appliquent exclusivement (en tout cas depuis leur origine jusqu'à 2014) au logement locatif social, non pas à l'accession sociale à la propriété (ou « logement abordable », « logement intermédiaire »).

Avant la mise en place des SMS, la collectivité avait pris l'habitude de négocier la quantité de logements sociaux opération par opération avec les promoteurs immobiliers. Pour les mêmes raisons que celles évoquées en début de ce chapitre, ceci a très rapidement constitué une incertitude majeure à supporter pour les promoteurs immobiliers, puisqu'une telle pratique était susceptible de remettre largement en cause le niveau de ressource clientèle mobilisé, qui lui-même conditionne tout le reste du « compte-à-rebours ». Cette plainte fut entendue par le Grand Lyon qui, ne voulant pas revenir sur ce principe de « mixité sociale » à l'échelle des opérations d'aménagement et des opérations immobilières, rendit la règle obligatoire :

RM : Que pensez-vous des secteurs de mixité sociale ?

Int : Nous y sommes favorables. La fédération [FPI] a encouragé la création des SMS puisqu'en fait quand on installe dans le droit de l'urbanisme l'obligation de faire 20 % de logements sociaux, ça régule de manière extrêmement facile ce que sont les règles de négociation avec les propriétaires fonciers. Ça permet de développer une offre de logements locatifs sociaux dont l'agglomération a besoin, puisque les bases de prix sont les mêmes pour tout le monde. (Promoteur immobilier, entretien 5, 10/02/2012)

Le Grand Lyon y voyait également l'avantage d'être certain d'implanter des logements sociaux dans les quartiers aux prix immobiliers élevés, ainsi que celui d'accélérer le rythme de rattrapage de son retard en logements sociaux par rapport aux 20 % qu'imposait initialement l'article 55 la loi SRU (pourcentage désormais porté à 25 %).

D'un point de vue technique, cette introduction d'une règle stricte fut facilitée par le fait que la part de logements sociaux dans une opération est plus facile à objectiver que la qualité architecturale et d'insertion urbaine d'un bâtiment :

Int : Le logement social on était au cas par cas, en négociation...

RM : Et c'est passé aux SMS...

Int : Et c'est passé aux SMS parce qu'au cas par cas, c'est ingérable. Justement.... enfin... après, c'est vrai que ça peut-être... vous pouvez contredire ce que je viens de vous développer [sur la qualité d'insertion urbaine des projets],

mais pour des choses comme ça... euh... c'est mieux que ce soit clair, parce qu'au moins les gens ils savent qu'il faut... voilà... à partir de 1500 m<sup>2</sup>, il faut du PLS ou du PLUS-PLAI. Alors qu'avant c'était...

RM : C'est vrai que c'est beaucoup plus dur de le dire pour de la qualité morphologique, architecturale.

Int : Voilà. Bah si on le dit ! Il faut de la qualité, mais après on le décrit comment ?

RM : Oui, c'est plus dur à objectiver quoi.

Int : Ben voilà. (Agent public territorial, commune, entretien 5, 13/04/2013)

## **B. Effets des SMS sur les prix immobiliers et fonciers**

La mise en place des SMS engendre qu'une part des logements vendus par les promoteurs immobiliers l'est à un prix inférieur au prix des autres logements. La question est donc de savoir quelle(s) autre(s) ressources ils mobilisent pour compenser ce manque à gagner. Nous avons déjà abordé à plusieurs reprises les réponses possibles : soit le promoteur augmente les prix de sorties des logements dits « libres » pour augmenter sa ressource clientèle, soit il diminue les ressources allouées à la construction, soit il limite sa marge financière et celle des autres financeurs, soit il alloue moins d'argent à l'achat du foncier. Les deux solutions intermédiaires (baisse des coûts de construction et limitation de la marge financière) sont écartées par l'ensemble des acteurs. D'une part, les promoteurs et leurs financeurs demandent une rentabilité d'au moins 7 %, d'autre part les coûts de construction varient peu à l'échelle temporelle d'une opération et les promoteurs recherchent déjà quoi qu'il arrive les entreprises de construction qui leur paraissent être meilleur marché. Pour la quasi-totalité des promoteurs immobiliers rencontrés, la réponse est nette : les SMS font augmenter les prix de sortie des logements libres :

Int : Aujourd'hui, chaque fois que je vends un logement social, je perds de l'argent. Moi je suis une entreprise privée, je suis pas là pour perdre de l'argent. Qu'est ce qui se passe ? Juste pour la petite histoire, je suis obligé d'augmenter mes prix de vente de ceux qui ont accédé, ce qui est quand même ahurissant ! Mais c'est ce qui se passe. Donc aujourd'hui mon primo-accédant que j'essaye de solvabiliser, il est pénalisé par le fait que je sois obligé de vendre à un bailleur social, ce qui est complètement incroyable. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

Int : A un moment, il faut une adéquation entre un logement, un prix et des capacités pour tout le monde de pouvoir se loger. Est-ce que c'est, sur un programme immobilier, il faut quand même se dire comment ça marche, vous avez un prix de revient de 100 pour l'immeuble qui est divisé en 25 appartements... ben quand on vous dit que sur les 25, vous en avez 3, 4, 5 qui sont dans du logement social, ça veut dire que les 20 autres ont une augmentation de prix pour qu'on retombe sur notre coût de financement et que donc c'est le logement privé qui finance le logement social.

RM : Donc ça n'a pas baissé l'offre sur le prix d'achat du foncier ?

Int : C'est des conneries ça !

RM : Dans les discours, c'était une des raisons pour la mise en place de...

Int : C'est pas vrai ! Un des renchérissements des prix de vente sur des programmes mixtes. [...] Quand vous avez un programme de 20 appartements, que vous avez 5 en logements sociaux au milieu, c'est les autres qui financent la différence. Bah, le promoteur il fait comment ? (Notaire, entretien 1, 04/06/2012)

Int : Moi je trouve ça bien (les SMS), mais faut pas le faire payer à l'acquéreur. C'est pas le promoteur qui paye, qu'on soit bien d'accord. Nous on paye pas, on n'a pas le droit. C'est l'acquéreur final. Donc c'est pas à l'acquéreur final, qui paye déjà la TVA à 19,6 et bientôt à 21...

RM : Et si les règles sont les mêmes pour tous... pourquoi ça ne s'impacterait pas sur les prix d'achat du foncier ?

Int : Parce qu'on manque de foncier. C'est tout bête ! On sait construire 500 logements par an, mais on peut pas parce qu'on manque de foncier, y'a une pénurie. (Promoteur immobilier, entretien 9, 24/02/2012)

RM : Est-ce que les 20 ou 30 % de logements sociaux à réaliser s'impactent dans le prix du foncier, à la baisse, ou dans le prix des logements libres à côté ?

Int : C'est le prix du logement libre à côté. Nan nan... c'est clair et net hein. C'est les acquéreurs en accession à la propriété, que ce soit en résidence principale ou en investisseurs, qui vont payer euh... la décote euh... de ce qu'on va vendre nous aux partenaires sociaux. Bien sûr, c'est un impôt déguisé, on est d'accord.

RM : Malgré le fait que ce soit la même règle pour tous, ce n'est pas inclus dès le début dans...

Int : Non non, ça participe à l'augmentation des prix de vente, c'est clair et net. (Promoteur immobilier, entretien 10, 24/02/2012)

Les deux citations précédentes sont intéressantes car, outre le fait que ces promoteurs disent que ce sont les acquéreurs des logements libres qui payent pour le logement social, ils présentent tous les deux cela comme une évidence indiscutable, en employant les termes « c'est tout bête ! », « c'est clair et net », « on est bien d'accord ».

RM : Dans vos opérations, est-ce que [les SMS] vont faire augmenter le prix des autres logements, des logements libres...

Int : Oui...

RM : ... ou est-ce que ça fait baisser le prix du foncier ?

Int : Oui, ça fait augmenter le prix du logement libre parce que nous ne vendons pas le logement social au prix qu'il coûte... dont il y a un transfert.

RM : Et le transfert se fait sur le logement et pas sur le foncier ?

Int : Absolument.

RM : Parce que dans le logique du compte-à-rebours...

Int : Oui, mais le problème c'est que le foncier ne pèse que 10 % à peu près du prix de revient d'une opération. On ne peut pas reporter le différentiel, qui est très important... euh... entre le prix de revient et le prix de vente il y a un différentiel tel que si on voulait ne pas faire de report sur le marché du logement libre, il faudrait qu'on ait le foncier à zéro. Or c'est pas possible. (Promoteur immobilier, entretien 5, 10/02/2012)

Dans cet extrait, ce promoteur immobilier avance le fait que parce que le logement social est vendu quasiment moins cher que son prix de revient hors foncier, cela signifie que le report s'effectue obligatoirement vers les logements libres. Il s'agit toutefois d'un raccourci, car il sépare totalement les bilans d'opération entre la partie libre et la partie logement social. Or, il n'y a pas de pertinence économique, lors de la construction du compte-à-rebours, à faire cette séparation. Dans les faits, un promoteur immobilier ne dit pas à un propriétaire foncier : « nous vous faisons un chèque pour l'achat

de votre terrain, mais en retour, vous nous donnez un autre chèque parce que nous avons oublié le fait qu'une partie de nos logements ne sera pas vendue aux mêmes prix que les autres ». Les promoteurs immobiliers intègrent dès le départ, dans leur compte-à-rebours, le manque à gagner provenant de la vente de logements sociaux :

RM : Est-ce que dans le prix de revient vous intégrez dès le début les 20 %...

Int : Oui, heureusement. Si on l'intègre pas au début, c'est mortel. (Promoteur immobilier, entretien 3, 31/01/2012)

D'autre part, l'important avec cette règle des SMS n'est pas de savoir si les logements que la collectivité impose de vendre à des prix inférieurs aux prix de marché coûtent plus ou moins chers que les coûts de construction de chacun des logements, mais tout simplement d'intégrer qu'ils sont vendus à des prix plafonds. Que ces plafonds soient très bas ou non, la logique est la même : ils baissent le chiffre d'affaire des opérations donc constituent un manque à gagner qui diminue la ressource financière mobilisable par les promoteurs immobiliers, qui doivent par conséquent trouver d'autres ressources pour compenser. Ainsi, un promoteur immobilier intègre dès le départ, dans son bilan prévisionnel d'opération, qu'une partie des logements qu'il réalise sont vendus à des prix inférieurs aux prix de marché. Certains d'entre eux tiennent ce discours opposé à ceux de leurs confrères cités précédemment :

Int : Ca c'est une bonne règle parce que ça, ça permet de réguler les prix du foncier.

RM : Ca c'est impacté sur les coûts d'achat du foncier ?

Int : Oui, parce que quand vous avez 25 %...

RM : Vous savez que c'est comme ça et pas autrement...

Int : Voilà, vous savez que c'est comme ça. Vous pouvez pas dire à votre propriétaire, je vous l'achète à 1 000 € la SHON, je dis n'importe quoi, sachant que si vous faites 25 % de logement social, vous allez le voir dans 15 jours en disant, bah finalement il faut que je fasse 25, donc je peux pas vous l'acheter à 1 000, faut que je vous achète à 800. Mais comme il aura déjà signé avec le propriétaire, il sera déjà passé devant tout le monde en général.

Donc là au moins, je pense que c'est clair, et que personne ne peut dire aujourd'hui, j'achète un terrain, je négocie un terrain plus cher, puis je vais renégocier parce que j'ai droit...

RM : Donc ça n'a pas forcément fait augmenter le prix des logements libres ?

Int : Non non, je pense que ça a diminué cette surenchère, et d'ailleurs nous dans nos promesses de vente on met, grosso modo, un prix de foncier si c'est du logement libre, un prix de foncier si c'est du logement social, comme ça c'est clair pour le propriétaire. Si on arrive à négocier un peu moins ou un peu plus, bah voilà... Là c'est directement, entre guillemets, dans la poche du propriétaire par rapport à ça.

Et ça je pense que c'est une bonne règle parce que c'est une disposition qui s'applique à tout le monde.

RM : Il n'y a plus d'arbitraire...

Int : Voilà, il n'y a plus d'arbitraire, en disant, parce que moi j'ai connu, en disant, en allant voir les maires, en disant, là je peux pas en faire Monsieur le maire, par contre la prochaine je vous en ferais 10 de plus.

Donc ça c'est bien quand on peut le faire pour soi, mais c'est des mesures qui sont pas très bon pour la valorisation foncière et sur un prix de foncier étale. Parce que ça permet d'acheter plus cher à un moment, moins cher à un autre moment, dans des proportions qui n'ont plus rien à voir avec les marchés immobiliers. C'est une distorsion trop

importante des prix du foncier. Au moins, là la règle elle est claire pour tout le monde. (Promoteur immobilier, entretien 11, 27/02/2012)

Nous retrouvons dans cet extrait les discours tenus par les promoteurs immobiliers sur l'imprécision des règles d'urbanisme. Ce promoteur immobilier a pris acte que la production de logements sociaux sur l'ensemble du territoire Grand lyonnais est un des objectifs majeurs de la collectivité et que pour cela, elle fait participer les promoteurs immobiliers privés à cette production. Ainsi, plutôt que de retomber dans les mêmes contraintes que celles provenant de l'instruction qualitative des projets, ce promoteur se réfère à la ligne défendue par la majorité des promoteurs immobiliers en terme de mode de rédaction du règlement du PLU : toutes les contraintes qui figurent dans le PLU doivent être clairement affichées et non discutables :

Int : Les secteurs de SMS ils ont eu ça de très bien, c'est qu'au moins, il n'y a pas de débat. Si on est dans un secteur de SMS on sait dire au propriétaire, regardez dans le PLU, c'est marqué dessus, alors qu'avant c'était pas comme ça. Avant, c'était un peu l'arbitraire total hein. C'est à dire que vous alliez discuter avec la ville, qui vous disait euh... ah bah non mais là on aimerait bien plutôt 15 %, ou plutôt 20 % ou 25 %, et c'était marqué nul part, c'était que... comme ça.

RM : Donc un PLU strict et clair...

Int : Ah bah c'est très bien ! Pour nous, plus c'est strict, plus c'est clair, plus on est contents. Parce qu'au moins on travaille dans un cadre qui est clair. Et après il n'y a rien de mieux que d'aller voir un propriétaire en lui disant, regardez, vous avez vu là dans le PLU il y a marqué que sur votre, il y a marqué 25 % de logements sociaux. Donc on leur dit, on va vous amenez une lettre d'un bailleur social, il va vous dire... vous allez voir à quel prix lui il achète les logements à cet endroit là de toutes façons. (Promoteur immobilier, entretien 14, 08/10/2012)

Pour revenir à l'incidence des SMS sur la répartition des coûts, globalement, aucune personne rencontrée n'a donc été en mesure d'évaluer si la perte de chiffre d'affaire se répercute à la hausse dans les prix de vente des logements ou à la baisse dans les prix d'achat des terrains. Pour certains promoteurs immobiliers, « *c'est un mélange des deux* » entre l'augmentation du prix des logements libres et la limitation de l'offre financière pour l'achat du foncier (promoteur immobilier, entretien 8, 17/02/2012 ; entretien 13, 07/06/2012). L'évaluation est d'autant plus difficile à faire que les SMS ont été instaurés lors de la période du Scellier, qui a grandement facilité la mobilisation de la ressource clientèle pour les promoteurs immobiliers, qui en réponse, ont augmentés leurs prix de vente.

De par les contraintes qui pèsent sur les acquéreurs (puisque ces derniers ne peuvent pas facilement augmenter leur enveloppe prévisionnelle d'achat en l'espace de quelques jours) et de par le mode de construction d'un bilan de promotion immobilière (par compte-à-rebours), le plus probable est que les promoteurs immobiliers compensent principalement ce manque à gagner en baissant leur offre d'achat du foncier<sup>186</sup>. C'est d'autant plus vrai qu'il est important pour un promoteur de vendre au plus vite son opération, à la fois pour atteindre un niveau de précommercialisation qui débloque ses crédits

---

<sup>186</sup> Comme les promoteurs immobiliers le font lorsque la collectivité ou les aménageurs organisent des consultations d'opérateurs dans lesquelles sont imposées toute une série d'exigences.

bancaires ainsi que pour limiter les frais financiers. Il peut donc difficilement se permettre d'augmenter les prix de vente une fois que la commercialisation, au risque de bloquer cette dernière. Au final, ne pas impacter le manque à gagner des « VEFA HLM » dans un bilan prévisionnel d'opération immobilière reviendrait à oublier (ou plutôt à feindre l'oubli) qu'une partie de l'opération ne rapporte pas autant d'argent que le reste, ce qui obligerait à retourner voir l'ensemble des autres acteurs impliqués dans le processus de promotion immobilière (entreprises de construction, acquéreurs, propriétaires fonciers) et s'excuser auprès d'eux pour cet oubli. Les entreprises de construction n'accepteraient pas, ou pas deux fois, d'être payées moins que prévu. Les acquéreurs des logements ont des budgets limités. Il ne reste donc plus que les propriétaires fonciers vers qui se tourner. Nous avons vu dans le chapitre 4 que si le propriétaire a besoin de vendre son terrain, il baissera son prix. En revanche, s'il n'a pas besoin de cet argent dans l'immédiat, il décidera certainement de retirer son offre et d'attendre des jours meilleurs. Les SMS font donc baisser les offres d'achat sur le foncier de la part des promoteurs immobiliers, mais ils augmentent également le risque de totalement bloquer le lancement d'opérations dans les endroits où les prix fonciers sont déjà faibles.

A rebours de ce qu'affirment bon nombre de promoteurs immobiliers, nous pouvons même nous demander si la production de logement social dans ou à proximité immédiate des opérations neuves ne fait pas diminuer le prix de vente des logements libres. En effet, si l'on adopte une approche d'évaluation des prix immobiliers par la méthode des prix hédoniques, la proximité de logements sociaux, qui continue de véhiculer une image négative auprès de nombreux citoyens, devrait être un facteur qui limite le prix de vente des logements. C'est d'autant plus vrai si les logements sociaux et les logements libres sont réalisés dans une seule et même cage d'escalier :

Int : Une des mesures qui était envisagée [...] et qui moi me faisait très peur, c'était la vraie mixité. C'est-à-dire que sur le même palier, vous avez un type à 6 500 [euros] et un type à 2 400.

RM : Alors que là, souvent, les bailleurs cherchent à acheter des cages...

Int : Ouais, mais je vous dit pas l'évolution des cages, avec une qui est entretenue, l'autre qui ne l'est pas, c'est un vrai bin's hein ! [...] Le problème, c'est que mélanger des trucs pareil c'est... (Banquier, entretien 1, 21/05/2012)

Le discours de ce banquier montre bien la crainte de nombreux de ses clients. Certains sont clairement « anti logement social » à côté de chez eux par principe, d'autres le sont car ils sont inquiets pour la qualité et pour la valeur future de leur patrimoine. D'autre part, psychologiquement, les acheteurs n'ont généralement pas envie de payer deux ou trois fois plus cher que leur voisin un logement de qualité quasi identique. Cet élément a un impact psychologique qu'il ne faut pas négliger. Il peut pousser les acquéreurs à renégocier à la baisse les prix d'achat des logements. Comme nous l'a dit un promoteur immobilier, « *on a eu quelques personnes qui ont contesté la valeur du bien* » (Promoteur immobilier, entretien 6, 16/02/2012).

Toutefois, il apparaît que les acquéreurs n'ont pas forcément connaissance qu'ils achètent un logement voisin de logements sociaux. Les commerciaux ne mentionnent pas forcément cet élément aux potentiels acquéreurs, voire semblent même éluder la question si un client l'aborde. Cet élément



semble montrer que les promoteurs immobiliers appréhendent la réaction des acquéreurs s'ils apprennent qu'une part des logements est vendue moins cher que les prix qui leur sont proposés et que, « en plus de cela », ces logements en question sont des logements sociaux. Nous n'avons pas traité en profondeur ces questions dans cette thèse. Elles constituent un sujet de recherche qu'il serait intéressant de traiter davantage, en particulier par une analyse des arguments de vente que les commerciaux présentent aux potentiels acquéreurs. Signalons simplement qu'un promoteur nous a dit prévenir l'ensemble de ses clients lorsqu'une part des logements est vendue à un bailleur social. Cette réponse était toutefois hésitante et le promoteur a mentionné que cette indication n'est pas précisée par le commercial, mais est inscrite dans le règlement de copropriété. Pourtant, ce ne sont pas les logements sociaux les plus difficiles à faire accepter puisqu'il s'agit ici de logements financés en PLS :

Int : Moi je l'inscris en fait euh... ceux qui achètent... moi je l'inscris en fait dans mes règlements de copropriétés. C'est à dire qu'on précise, quand on leur envoie le projet d'acte de vente, on leur indique... on leur indique que... à l'intérieur du... on leur indique qu'à l'intérieur de l'immeuble il y a 4, 5, 6 logements qui seront financés en prêt locatif social. (Promoteur immobilier, entretien 1, 23/01/2012)

Un autre promoteur immobilier rencontré précise bien qu'il ne produit que du PLS privé et ne le cache pas à ses clients<sup>187</sup> :

Nous, on l'annonce à tous le monde. D'autres promoteurs disent, on va pas trop dire qu'il y a du social dans les opérations. Donc on commence par là, et [on dit aux clients], sachez que chez nous comme chez les autres, on a du logement social.

Donc nous, on a réglé le problème chez nous, en faisant du PLS privé. On a l'agrément du Grand Lyon aujourd'hui, on a des financements, ça sera du PLS privé, ça ne sera pas un organisme social qui viendra pour mettre des gens. (Promoteur immobilier, entretien 9, 24/02/2012)<sup>188</sup>

Toutefois, selon les propos d'un autre promoteur, aujourd'hui retiré de la profession, l'immense majorité des commerciaux, de peur que leur promoteur immobilier ne perde une partie de leur ressource clientèle, ne disent rien à leurs clients lorsqu'ils se trouvent dans un secteur de mixité sociale :

Il y a un truc très choquant à Lyon, c'est que celui qui achète en accession n'est pas informé de ça. C'est-à-dire que c'est mentionné nulle part. Donc ça, c'est quand même euh... Si le client ne vous pose pas la question par écrit, les commerciaux ils disent, non y'a rien, y'a jamais de social, et puis après le mec il vient, il livre, et il se rend compte

---

<sup>187</sup> La production de logements sociaux produits en « VEFA HLM » ne concerne pas que des logements dits « PLS » (Prêts locatifs sociaux), qui sont les logements sociaux ouverts aux ménages présentant les plafonds de ressources les plus élevés. Entre 2004 et 2010, les financements de logements sociaux en « VEFA HLM » ont permis de produire 60 % de logements PLUS et de PLAI pour 40 % de logements en PLS dans le Grand Lyon (21 % dans le reste du département du Rhône). En comparaison, les financements hors « VEFA HLM » sur la même période ont permis de produire 67 % de logements PLUS et PLAI, donc 33 % de PLS (23 % dans le reste du Rhône) (DDT du Rhône, 2012, p. 14).

<sup>188</sup> Ce promoteur immobilier évoque ici une opération particulière, il ne s'agit pas d'une pratique généralisée à l'ensemble de ses opérations.

qu'il a acheté dans un immeuble euh... Bon, il est pas toujours très content. (Promoteur immobilier, entretien 15, 23/07/2013)

### **C. Une obligation réglementaire qui ne porte pas uniquement sur le logement social**

Nous avons déjà mentionné que le Grand Lyon ne poursuit pas seulement des objectifs en termes de production de logement social. Il réfléchit actuellement à l'introduction d'autres obligations réglementaires sur trois thématiques différentes. Elles auraient les mêmes conséquences que l'introduction de SMS dans la régulation des dynamiques de promotion immobilière. La première (sans ordre d'importance politique) concerne la mise en place de « Secteurs de Mixité Fonctionnelle » (SMF), pour répondre à l'objectif de maintenir de l'activité économique en ville et en particulier de l'activité artisanale. Le Grand Lyon l'a annoncé ouvertement en réunion de concertation avec les professionnels de l'immobilier :

Le règlement pourrait si besoin devenir plus volontariste sur la question de la mixité fonctionnelle, quitte peut-être à utiliser des outils que le Grand Lyon a développé sur d'autres sujets, comme les linéaires commerciaux ou de services. En droit strict, il serait possible par exemple de rendre obligatoire un pourcentage de locaux d'activités dans certains secteurs. (Agent du Grand Lyon, Réunion de « concertation avec les professionnels de l'immobilier et de l'habitat », réunion 6, Grand Lyon, juin 2013)

Le second domaine d'application pourrait être le logement dit abordable, ou intermédiaire. En plus d'imposer un pourcentage de logements sociaux, le PLU imposerait que, dans les opérations immobilières, une partie des logements soit vendue à un prix restreint par rapport aux prix « de marché ». L'objectif est à la fois de modérer les prix de vente et de permettre aux jeunes ménages de « classe moyenne » de pouvoir devenir propriétaires sans avoir à partir en lointaine périphérie pour trouver des niveaux de prix abordables sur le marché libre (que ce soit dans le neuf ou dans l'ancien). Enfin, le PLU de la Ville de Paris introduit un « coefficient de biotope ». Il consiste à remplacer le calcul « classique » entre « espaces verts » et espaces bâtis par un « coefficient de biotope » à atteindre pour chaque nouvelle opération immobilière pour que le permis de construire soit délivré. Comme son nom l'indique, un coefficient est appliqué aux différents types de surface possible, qui va de 0 pour les surfaces imperméabilisées, à 1 pour les surfaces laissées en pleine terre. Entre les deux, un faible coefficient peut-être appliquées aux surfaces perméables non plantées (une voie pavée par exemple) et un coefficient plus fort pour les surfaces verticales végétalisées (murs végétalisés), les toits végétalisés ou encore les surfaces plantées sur dalle, avec de la terre rapportée.

Le principe des secteurs de mixité sociale pourrait également s'appliquer à tout ou partie des logements vendus en accession à la propriété. Ainsi, afin d'augmenter le nombre de logements vendus à des prix abordables, certaines agglomérations ou communes introduisent des règles (écrites ou non) pour imposer un pourcentage de logements à un prix de sortie maximal imposé. C'est par exemple le cas de Marseille. (Vergriete, 2013, p 243). C'est également possible d'imaginer la généralisation d'un tel dispositif à l'ensemble des logements produits par les promoteurs de

logements, c'est-à-dire d'imposer des prix de sortie non pas selon un pourcentage de logements par opération, mais à tous les logements d'une opération immobilière neuve. Cela reviendrait à diminuer la ressource clientèle pour les promoteurs immobiliers, qui impacteraient cette incertitude à la baisse sur la mobilisation de la ressource foncière. Une telle pratique créerait bien sûr un afflux de demandes sur le logement neuf par rapport aux logements anciens. Ainsi, pour les promoteurs immobiliers, une telle mesure reviendrait certes à une forte restriction de leur marges de manœuvre, de leur possibilité d'agir comme bon leur semble, mais limiterait aussi fortement l'incertitude sur la mobilisation de leur ressource clientèle. Autrement dit, comme nous l'avons déjà évoqué, les promoteurs immobiliers ne se plaignent globalement pas de mesures qui imposent des règles nettes, précises et non discutables :

Si demain le Grand Lyon décide de dire, tous les immeubles ne feront pas 4 étages mais 6 étages, bah les promoteurs feront 6 étages. S'ils disent, maintenant on veut des immeubles de 3 étages, on fera 3 étages. S'ils veulent des immeubles tous bleus, on fera des immeubles bleus. S'ils veulent des immeubles avec 2 stationnements par appartement, ben y'aura 2 stationnements. (Promoteur immobilier, entretien 4, 04/02/2012)

Dès lors, pourquoi ne pas dire que dans tel et tel secteur, tous les logements vendus ne doivent pas l'être au dessus de tel prix au mètre carré ? Une telle mesure, contrairement au blocage des loyers, n'aurait pas pour conséquence de bloquer la production de logements neufs, bien au contraire puisqu'elle devrait avoir pour conséquence de faire augmenter la demande. Elle ne s'opposerait pas non plus à l'objectif de favoriser l'accès à la propriété. Quant aux personnes déjà propriétaires (fonciers ou immobiliers), les conséquences seraient les mêmes qu'un déclassement de parcelle au PLU ou qu'une perte de constructibilité (ce qui veut dire qu'il faudrait une certaine période avant que les propriétaires n'acceptent de vendre leurs parcelles à un prix moindre qu'auparavant, donc qu'il faudrait également un fort portage politique qui durerait dans le temps). Toutefois, imposer des prix de sortie maximum à l'ensemble des logements construits reviendrait également à minimiser l'importance de la commercialisation qui, pour les promoteurs, est aussi le gage d'une sélection des « bons promoteurs immobiliers », qui « savent faire leur métier ». Limiter l'importance de la commercialisation reviendrait à faciliter grandement le métier, donc à ouvrir la porte à de nouveaux promoteurs qui pourraient profiter de cette aubaine pour réaliser des opérations faciles, des investissements financièrement intéressants, certainement au détriment de la qualité des programmes. Autrement dit, il est possible que nous nous retrouverions sur le modèle de ce qu'il s'est produit avec les dispositifs d'aides à l'investissement locatif les plus intéressants (« Périssol », « Robien », « Scellier »), où nous avons vu dans le premier chapitre que les changements dans les pratiques de commercialisation ont modifié la structuration de l'ensemble des ressources à mobiliser, ce qui a permis à un nouveau type de promoteur immobilier d'émerger, que Patrice Vergriete nomme les « promoteurs défiscalisateurs ».

## **D. Les limites à l'usage de la règle stricte**

Il ne faut pas oublier que l'objectif premier des SMS n'est pas de faire participer les promoteurs immobiliers et, par répercussion, les propriétaires fonciers au financement du logement social, mais bien d'augmenter la mixité sociale au sein des différents quartiers de la ville, y compris dans ceux où

les prix immobiliers et fonciers sont élevés. De ce point de vue, cette politique est un peu le pendant des politiques de « rénovation urbaine »<sup>189</sup> menées dans les quartiers dits « prioritaires ». D'un côté, avec les SMS, l'objectif est d'introduire des logements destinés à des populations modestes dans des quartiers qui leurs sont inaccessibles. De l'autre, l'objectif est d'attirer des classes moyennes dans des quartiers qui concentrent le plus de ménages à bas revenus (critère désormais pris en compte pour définir les périmètres des quartiers prioritaires depuis la loi de programmation pour la ville et la cohésion sociale de 2014). Cette politique porte ses fruits en termes de production de logements sociaux puisque lors de la période 2008 – 2013 (seconde présidence du Grand Lyon de Gérard Collomb), la production de logements sociaux a en moyenne été de 1 646 logements par an à Lyon et de 461 logements à Villeurbanne, soit une production supérieure aux objectifs du PLH (respectivement 1500 et 440 logements sociaux par an). Ces communes ont respectivement, en 2013, des « taux SRU », c'est-à-dire la part de logements sociaux parmi les résidences principales, de 19,36 % et de 25,40 %.

### Une politique qui fonctionne en « marchés tendus »

Faire reposer la construction de logements sociaux sur les promoteurs immobiliers, soit par une imposition réglementaire ou par une négociation opération par opération, a pour conséquence de diminuer la ressource clientèle du promoteur, donc ses recettes financières. Il en est de même à l'échelle d'une opération d'aménagement (les SMS s'appliquent également pour la délivrance des permis d'aménager). Dans ce cadre, il appartient donc à la collectivité d'être attentive au fait que l'aménageur ne rogne pas sur la qualité des espaces publics, crainte émise par Isabelle Barraud-Serfaty concernant les grands projets d'aménagement (à l'échelle de macro-lots) dans lesquels la collectivité impose un objectif de mixité. (Barraud – Serfaty, 2012, p. 71). Dans le cas où l'aménageur affirme qu'il n'a pas d'autre choix que d'abaisser la qualité du projet car cela mettrait l'équilibre de son opération en péril, il appartient aussi à la collectivité de veiller qu'il ne s'agisse pas de chantage (sur le même mode que ce que nous avons étudié en matière de qualité morphologique et architecturale) visant à lui faire prendre en charge le maximum d'éléments. Les promoteurs immobiliers pourraient utiliser la même stratégie que les aménageurs en ne rognant toutefois pas, dans leur cas, sur la qualité des espaces publics mais sur la qualité des immeubles construits. Toutefois, du fait des niveaux de prix immobiliers atteints, ainsi que des multiples règles constructives imposées par la Réglementation thermique 2012 et par le Code de la construction et de l'habitation, les promoteurs immobiliers ont déjà tendance, sauf pour les opérations haut de gamme, à se caler sur les exigences réglementaires les plus faibles (mais qui, avec le temps, sont devenues très contraignantes). De plus, alors que l'aménageur « livre » des espaces publics à des usagers qui n'ont pas la sensation d'avoir directement payés pour cela, le promoteur immobilier livre un immeuble à un bailleur social qui va en avoir la gestion pendant des décennies. Les bailleurs sociaux sont donc (normalement) attentifs à la qualité des logements qu'ils achètent. La plupart du temps, ils n'achètent d'ailleurs pas en VEFA de la

---

<sup>189</sup> Depuis la loi de programmation pour la ville et la cohésion sociale du 21 février 2014, le programme national de « rénovation urbaine » est devenu le programme national de « renouvellement urbain ».

même manière que les particuliers, puisqu'ils envoient au préalable au promoteur immobilier leur cahier des charges de la construction.

Ainsi, contrairement à ce qu'il se constate Isabelle Barraud-Serfaty dans l'aménagement concernant la qualité des espaces publics, l'introduction d'une obligation de mixité sociale dans la promotion immobilière n'engendre que très peu de négociation, donc de changements, sur la qualité des constructions. C'est d'autant plus vrai que les promoteurs immobiliers comme les bailleurs sociaux rencontrés affirment désormais connaître les exigences des uns et des autres. S'il y eu quelques âpres discussions au début des « VEFA HLM », cela est de moins en moins le cas. C'est pourquoi, dans les opérations qui sont à la limite de la faisabilité financière, le fait de rogner sur la qualité des constructions n'apparaît pas comme une solution envisageable pour un promoteur immobilier. Soit il arrive à faire baisser le prix d'achat du foncier et dans ce cas il réalise l'opération. Soit il n'y parvient pas et il va alors chercher d'autres terrains constructibles ailleurs. Il peut en être différemment pour un aménageur, surtout en « macro-lots » pour lesquels il est plus difficile d'appliquer un raisonnement par compte-à-rebours (voir chapitre 4).

Les agents du Grand Lyon, avant d'augmenter la servitude de mixité sociale ou d'en ajouter une nouvelle (par exemple pour la mixité fonctionnelle), font très attention à ce que ces impositions réglementaires ne risquent pas d'empêcher les promoteurs immobiliers de démarrer des programmes de construction dans des communes ou des quartiers de l'agglomération aux prix fonciers sont déjà relativement faibles. Autrement dit, il faut éviter qu'à cause d'une obligation réglementaire, certaines parties de l'agglomération se retrouvent « hors marché » :

Int : Dans une note j'ai dit, attention moi je veux bien instaurer [des secteurs de mixité pour le logement abordable] sur le territoire du Grand Lyon, donc de l'accession abordable, avec deux niveaux de prix, un à 2 600 et un à 3 500 je crois, qui correspondaient en gros aux conclusions d'un groupe de travail qui...

RM : Oui, selon les communes, les endroits, le niveau du marché...

Int : Voilà. Mais je voudrais quand même faire la vérification avant de lâcher ça dans la nature, que globalement on ne fout pas en l'air euh... les bilans promoteurs dans le contexte économique actuelle.

Donc, [...] j'aimerais bien que [un bureau d'études] me fasse une faisabilité autour de... je mets... je rajoute 10 % d'accession abordable aux SMS actuels, qu'est-ce qu'il se passe au niveau des bilans ? Où est-ce que ça va décrocher ? Comment ? Qu'est ce qui va se passer ? [...] Donc là y'a un seuil. [...] Pour le promoteur, si on ne construit plus (de logement sociaux), on sera bien content d'avoir 40 % de logements sociaux en accession ou en location, si plus personne ne construit dans les Monts d'Or ou ailleurs, on aura travaillé pour rien.

Donc je mets comme condition à l'inscription de ça dans le PLU, dans le règlement de PLU, une étude préalable de... d'un organisme. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 3, 03/04/2013)

Dans les périodes marquées par une baisse importante des ventes de logements, la collectivité se retrouve en quelque sorte « les mains liées » : en ayant décidé de faire reposer une partie de la production de logement social sur les promoteurs immobiliers, elle n'a pas d'autre choix que de subir les hausses et les baisses de production, ce qui risque de compliquer l'atteinte des objectifs de

production de logement social en cas de crise immobilière. Les promoteurs immobiliers rappellent très régulièrement ce fait :

Il faut savoir qu'aujourd'hui sur l'aire urbaine du Grand Lyon, sur tous les logements sociaux qui sont construits, vous en avez un sur deux qui est construit par un promoteur. [...] Vous supprimez l'activité de promotion immobilière aujourd'hui, vous avez un logement social sur deux qui n'existe pas en neuf... et grâce au Scellier. Il faut aussi quand même penser que l'activité Scellier qui a été très soutenue a réalisée dans chacune des opérations près de 25 % de logements sociaux. (Promoteur immobilier, entretien 8, 17/02/2012)

Ainsi, avec la baisse de l'activité générale de la promotion immobilière, la production de logement social a diminué, passant de 4 779 logements sociaux financés en 2012 (dont 3 740 constructions neuves et 1 039 acquisitions améliorations) à 4 188 (3 267 construction neuves et 921 acquisitions améliorations) en 2013 dans le Grand Lyon (dont 574 logements dans le cadre de la convention ANRU pour reconstituer l'offre démolie dans les quartiers en « politique de la ville », chiffre quasiment stable par rapport à 2012)<sup>190</sup> (source : Grand Lyon). Comme l'a toutefois noté le préfet du Rhône, la production restait en 2013 supérieure aux objectifs du PLU et du SCOT (Sylvain D'Huissel, 7 février 2014) et, comme nous l'avons déjà mentionné en fin de chapitre 1, Olivier Brachet a quant à lui déclaré publiquement que *« paradoxalement, depuis la crise, [nous avons] battu nos records de production de logements. On peut remarquer que la production publique/privée devient quasiment équivalente, et que le logement social garantit une part de la production privée. Quand la partie privée entre en crise, elle augmente la résistance du système. Mais lorsque la partie privée n'est pas en crise, la partie sociale amplifie la production. Celle-ci joue dans les deux cas, et n'est pas que contracyclique »* (Olivier Brachet, interview de D'Huissel, dans Lyon pôle immo du 15 septembre 2014).

Ce risque de diminution de la production de logements sociaux lors des périodes lors desquelles les promoteurs immobiliers se retirent massivement pousse le Grand Lyon à maintenir une politique active de financement du logement social. C'est ce qu'il fait et qui lui permet :

- de continuer d'acheter des logements en VEFA aux promoteurs immobiliers, quelle que soit la conjoncture économique ;
- d'acheter encore plus de logements que la règle des SMS ne l'impose lors des périodes de mévente. Ce fut le cas suite à la crise de 2008 où l'Etat a alors lancé un plan dit « des 30 000 », pour permettre l'achat de logements invendus aux promoteurs immobiliers pour en faire des logements sociaux. Toutefois, il s'agissait plutôt d'un plan d'urgence. L'objectif premier était de soutenir la production de logements et l'activité des promoteurs immobiliers, non pas de produire du logement social ;

---

<sup>190</sup> Notons que les baisses et les hausses dans le financement de logements sociaux n'impactent pas uniquement des logements dits familiaux. Entre 2012 et 2013, cette baisse du nombre de logements sociaux financés est également due à la diminution du nombre de foyers et résidences services : 549 créations en 2013 contre plus de 800 en 2012 dans le Grand Lyon.

- de maintenir une capacité de production chez les bailleurs sociaux. A ce titre, tous les bailleurs rencontrés, que ce soient les offices publics ou les SA HLM, nous ont affirmé vouloir maintenir leur savoir-faire en maîtrise d'ouvrage :

RM : Est-ce que [les SMS] engendrent un risque de calquer la production de logement social sur la conjoncture immobilière ?

Int : Ah bah, si on faisait reporter sur les SMS la totalité des...

RM : D'où l'importance de garder la compétence en maîtrise d'ouvrage...

Int : Bah voilà. D'où la compétence, l'importance de trouver des tènements très en amont, de continuer d'avoir une production de foncier public par les opérations d'aménagement... Il faut manipuler tous les leviers, mais en soit, c'est un très bon levier je trouve. (Bailleur social, OPH, entretien 4, 02/05/2012)

De plus, le maintien d'une compétence en maîtrise d'ouvrage permet de trouver d'autres arrangements avec les promoteurs immobiliers afin de respecter les quotas SMS, sans pour autant que les logements soient achetés en VEFA par le bailleur social :

Comme on travaille quand même avec beaucoup de promoteurs... ils nous alimentent aussi en foncier eux. Ca, faut pas le négliger par rapport à toute la discussion VEFA / maîtrise d'ouvrage. On a quand même nous, toute une série d'opérations donc le foncier nous est apporté par les promoteurs.

Tout ça, c'est quelque chose qu'on aime bien parce que... et nous on les pousse beaucoup à faire ça... c'est à dire que la quote-part sociale des opérations, elle est pas faite au travers de vente en VEFA, mais ils nous cèdent la charge foncière qui permet de faire la part sociale. Alors, ils ont fait tout le boulot de montage en amont... mais ça c'est super hein... donc tout ce travail très chronophage, compliqué, d'acquisition de foncier, de négociation, c'est lui qui le fait. Et il vient nous voir. On en a plusieurs en cours. [...]

Donc ça, on maîtrise bien maintenant. C'est le promoteur qui dépose le permis sur l'intégralité de l'opération et qui nous le transfère. Donc on a un permis valant division, et il nous le transfère. Alors, c'est toujours un peu compliqué pour la question du chantier parce qu'évidemment, c'est la même opération, donc il faut qu'on s'arrange pour mettre nos grues euh... Mais on consulte nos entreprises de notre côté, on fait notre chantier, et ça c'est bien.

Et ça c'est un moyen de produire encore en maîtrise d'ouvrage dans Lyon. Et ça c'est les SMS. Les SMS ne produisent pas que de la VEFA, ils peuvent produire aussi de la maîtrise d'ouvrage. Donc faut y penser aussi. (Bailleur social, entretien 3, ESH, 26/04/2012)

-----

Les règles de droit des sols comme les règles endogènes aux systèmes d'acteurs « *ne sont ni des contraintes pures ni seulement, pour employer le vocabulaire des économistes, des coûts imposés par l'un des participants aux autres pour égaliser un peu les échanges, ni non plus des règles purement contractuelles conformes aux intérêts mutuels des participants et explicables, de ce fait, par une pure rationalité instrumentale. [...] Les règles sont le fruit d'une négociation à travers laquelle sont échangés les comportements dont les uns et les autres ont besoin pour poursuivre ou réaliser leurs entreprises. Cette négociation n'a pas besoin d'être formalisée ou explicitée. [...] Les règles sont donc*

*toujours la conclusion toujours provisoire, précaire et problématique d'un rapport de force »* (Friedberg, 1997, p. 179 à 181).

Si les pratiques visant à négocier l'application du droit des sols ouvrent la porte aux dissimulations, signalons qu'elles ne se font contre aucune volonté particulière. La ville n'évolue ni par la volonté de tel ou tel acteur, ni contre ou malgré sa propre volonté. Les marchés du logement neuf sont structurés par une multitude de jeux de pouvoir, donc de règles et non pas simplement, d'un côté, par une série de documents d'urbanisme et de règle de droit qu'ils s'agiraient de faire appliquer à la lettre (système purement politique de planification), ou d'un autre côté, par une série de transactions financières qu'ils s'agiraient de rendre transparentes pour que le système s'autorégule (système purement économique d'équilibre des marchés) : *« les relations de confiance ne sont habituellement pas transparentes : demander de la transparence peut compliquer l'acquisition de terrains constructibles pour les constructeurs de logements sociaux »*<sup>191</sup> (Needham, De Kam, 2008, p. 2874).

Là où il semble que le comportement des acteurs apparaît être déterminé par leur environnement, notamment par des règles de droit qui semblent inadaptées, il peut en fait s'agir de choix délibérés pour jouer avec (ou contre) les règles de droit qui structurent le fonctionnement du système, donc pour continuer à faire « vivre le droit » après son élaboration et son approbation. La promotion de logements neufs, et plus largement la fabrique de la ville est la résultante d'un jeu d'acteurs dans lequel sont impliquées une multitude de personnes et d'organisations (Healey, 2006, p. 65).

Il en résulte des phases de négociation plus ou moins longues, qui engendrent en retour l'établissement de nouvelles règles, comme nous l'avons vu concernant l'usage du droit des sols par le Grand Lyon :

C'est très clair, pour les élus, ils s'imaginent qu'on marge à 70 %. Donc quand on a une approche comme ça, on ne peut pas discuter. Et notre métier il est très fin. Par exemple moi j'ai eu des discussions avec [une commune], qui est une super bonne mairie, je m'entends très très bien avec l'adjoint à l'urbanisme. J'ai un recours. Le mec me demande sur 140 logements d'enlever 8 logements, un dernier étage. Je suis devant les élus, je leur dis, c'est impossible. Et là il me regarde et il fait, il vous reste 132 logements ! Vous allez quand même pas me dire que pour 8 logements vous allez... Je lui ai dit, attendez, ma balance financière c'est pas compliquée, les 8 logements c'est ma marge. J'exagère, mais quasiment pas. Ma marge c'est 12 logements sur 140 logements. Si j'en perds huit, je vais pas faire l'affaire. Et ça l' élu il comprend pas ! Il peut pas comprendre qu'un promoteur réputé blindé peut... (silence) Y'a pas de secret, notre métier il est fin. (Promoteur immobilier, entretien 13, 07/06/2012)

Cet extrait illustre le fait que les équilibres de nature économique sont sans cesse modifiés par les échanges de nature politique. Dans cet exemple, les acteurs cherchent soit à renégocier la règle (cas de la collectivité), soit à s'attacher à la règle de droit (cas du promoteur immobilier). Ils le font dans des buts différents : la collectivité afin de produire des espaces de qualité et pour limiter le mécontentement des habitants qui souhaitent protéger leur cadre de vie (et sont aussi des électeurs) ;

---

<sup>191</sup> Traduction personnelle de « *relationships of trust are usually not transparent : requiring transparency might make it more difficult for the providers of social housing to get building land* »



le promoteur immobilier pour dégager un chiffre d'affaire suffisant lui permettant de maintenir une rentabilité minimum pour conserver le profit attendu (sa marge). Ainsi, les acteurs d'un système échangent des ressources, « *mais en essayant simultanément de manipuler en leur faveur les termes ou les « règles » qui gouvernent cet échange* » (Friedberg, 1997, p. 138). Ces échanges ne se limitent pas, dans un cadre pré-établi, à des échanges de participation à la prise en charge des coûts induits par une opération immobilière. Ils contribuent à remodeler les cadres même de l'échange, donc leurs implications politiques. Chacun des acteurs (collectivités publiques, promoteurs, propriétaires fonciers, financeurs, etc.) « *will make full use of the resources gained from the labour, land and financial markets in attempting to influence decisions in the political market* » (Adams, Tiesdell, 2013, p. 97).

Ainsi, « *les règles [...] sont d'origine collective, elles tirent leur caractère contraignant du fait qu'elles sont les conditions d'une collectivité* » (Reynaud, 1997, p. 96). Le texte de loi et les jurisprudences qui peuvent lui être associées (qui ont un caractère quasi-règlementaire dès lors que la décision de justice fait jurisprudence) ne permettent donc pas de déduire mécaniquement la façon dont se régule un système d'action concret. Autrement dit, l'élément essentiel dans la régulation d'un système n'est donc pas le texte de loi en lui-même mais les processus permanents d'interactions qui contribuent à modifier la répartition des coûts induits par toute opération d'aménagement ou de promotion immobilière. Le droit garde une importance majeure car il fixe des limites et des contraintes, donc il fournit aussi des ressources.

Pour l'autorité publique, entre légalisme rigide comme dans le cas des SMS et souplesse, les choix à faire deviennent vite cornéliens. Ils dépendent donc de la ligne politique fixée par la collectivité publique. Le droit des sols est une ressource parmi d'autres et son application effective diffère selon les priorités politiques, par exemple la régulation des prix fonciers ou immobiliers, le renflouement des caisses publiques, la poursuite d'objectifs architecturaux et/ou urbanistiques (par exemple la lutte contre l'étalement urbain, la qualité de traitement des espaces publics...). Le comportement de chacun des acteurs (dont la collectivité), c'est-à-dire les ressources qu'ils décident ou non de mobiliser pour agir sur les processus d'interactions, apparaît éminemment stratégique. Pourtant, l'entrée dans les questions de logement et d'urbanisme par ces questions de répartition des ressources et des contraintes entre acteurs, donc des coûts qui reposent sur chacun d'eux (collectivités locales, propriétaires fonciers, acquéreurs de logement), est très peu abordée. Lors de la conférence annuelle d'Adéquation de 2011, Jean-Charles Castel et Laurent Escobar avaient également pointé cet élément, regrettant que « *lorsque la question du prix arrive, elle arrive toujours en bout de chaîne* » (Castel, cité dans, Adéquation, 2012, p 25-26). Sous entendu, les élus ont les capacités de se prononcer non seulement sur des questions d'étalement urbain, de consommation énergétique des bâtiments, de densification, de mixité sociale, etc., mais aussi sur la question de savoir qui doit payer la ville que l'ensemble des acteurs modèle et remodèle en permanence ? Certains promoteurs immobiliers regrettent également cette approche qui ne voit les coûts de production et les prix de sortie que comme une conséquence d'autres choix politiques, non pas comme un point de départ à la réflexion :

Si on doit avoir un alignement commercial, on fait un alignement commercial, pourquoi pas, et puis on monte un niveau de plus de parking derrière. Peu importe, on trouve les solutions. Ca c'est notre métier, mais aujourd'hui on n'a pas le droit d'y réfléchir, donc on n'y réfléchit pas ! (Promoteur immobilier, entretien 9, 24/02/2012)

La fin de cette thèse a pour objectif de comprendre les grandes conséquences spatiales et sociales, en termes de forme de ville et de répartition des populations, des choix effectués par le Grand Lyon et les communes en matière de politiques foncières que nous venons d'étudier dans les chapitres précédents.



## CONCLUSION DE PARTIE 2

# CONCILIER LES OBJECTIFS PUBLICS EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT URBAIN

Dans cette conclusion, nous élargissons notre étude aux conséquences socio-spatiales globales des processus étudiés précédemment. Que nous permet de comprendre l'analyse des règles qui structurent les interactions entre acteurs sur les phénomènes socio-spatiaux globaux, donc de ce que produit le système de promotion immobilière en termes de localisation et de prix des logements neufs ? L'objectif est de voir quelle forme de ville engendre le mode actuel de régulation des dynamiques de promotion et d'analyser si cette organisation socio-spatiale correspond aux objectifs politiques fixés dans les principaux documents d'urbanisme, c'est-à-dire produire un maximum de logements possible, limiter l'artificialisation des sols et développer une agglomération dont le parc de logements permet d'accueillir les populations dans toute leur diversité de ressource financière.

### ***Mode de régulation des dynamiques de promotion et artificialisation des sols***

La récente loi ALUR a réaffirmé que la lutte contre l'artificialisation des sols et ce qui est présenté comme ses corollaires, le renouvellement urbain et la densification des zones déjà urbanisées, sont des objectifs prioritaires. Les documents d'urbanisme sont légalement tenus de poursuivre ces objectifs. C'est ce que fait le Grand Lyon, tout en constatant que « *malgré la densification du cœur de la zone, de nombreux habitants quittent l'agglomération lyonnaise pour habiter sa périphérie. Entre 2003 et 2008, environ 12 000 personnes quittent annuellement le Grand Lyon pour le reste de l'aire urbaine. En sens inverse, les mouvements sont moins nombreux : 5 500 par an. Ainsi, la périurbanisation hors du territoire se poursuit* » (INSEE Rhône-Alpes, Grand Lyon, 2013, p. 40).

#### Une volonté communale de ne pas toucher à la forme du cadre bâti existant

Nous avons déjà évoqué le fait que les promoteurs immobiliers dénoncent le fait que le PLU est plutôt un document qui contribue à figer les choses telles qu'elles existent aujourd'hui plutôt qu'un document qui projette la possibilité d'un réel renouvellement urbain dans un avenir proche ou lointain :

On dit l'urbanisme, oui faut prévoir l'avenir, et on vient toujours se raccorder sur le passé. (Promoteur immobilier, entretien 9, 24/02/2012)

Les urbanistes ou les architectes - conseils, ils sont là pour faire une intégration urbaine, ils sont là pour créer du beau et du durable on va dire. On est souvent confronté avec ces architectes-conseils... ce sont des gens qui n'aiment pas la densité. Donc quand on arrive avec un projet de 5 000 m<sup>2</sup>, on passe en archi-conseil, et souvent on retombe à 4 000 m<sup>2</sup>. Seulement ça, c'est la catastrophe pour...

Même si aujourd'hui on entend des politiques, soit du côté écolo qui disent, oui il faut densifier les centres urbains, ce qui est logique, soit le Président de la république qui dit, on augmente de 30 %... Oui certes, mais il faudrait qu'il y ait une volonté locale d'appliquer ces politiques là ! Et aujourd'hui, dans la pratique, quand vous défendez un projet, on va plutôt vers la dédensification que vers la densification. (Promoteur immobilier, entretien 12, 21/03/2012)

Nous voyons également dans cet extrait que les élus et les agents territoriaux considèrent plutôt le PLU comme un plafond à ne pas dépasser, qui se base sur l'environnement bâti l'existant. Cela se traduit aussi pas des prises de position assez fermes de la part des communes sur leurs « capacités d'accueil » en logements<sup>192</sup> : « *les nouveaux élus (hors Lyon / Villeurbanne) sont beaucoup dans le discours « arrêtons de densifier* », ce qui a engendré le report d'un an du nouveau PLUH afin de « *prendre le temps d'une concertation de fonds avec les communes* » (Agent public territorial, Grand Lyon, 30/07/2014). Paul Boino a constaté une même attitude à l'échelle de l'ensemble des SCOT périphériques au Grand Lyon : « *globalement, leurs projets d'aménagement et de développement durable se bornent à reprendre, en les contextualisant avec plus ou moins de talent, les recommandations de la loi SRU sous forme de principes généraux : équilibre entre aménagement et protection, mixité sociale et urbaine, utilisation économe de l'espace et préservation des ressources naturelles. [...] Leurs documents d'orientations générales*<sup>193</sup> *se bornent dans l'ensemble à répartir les objectifs de croissance en fonction de la taille initiale des communes au nom évidemment de la ville compacte, alors que cette répartition proportionnelle est, d'une certaine manière, le prolongement des dynamiques antérieures, en soi l'étalement urbain* » (Boino, 2009 (b), p. 116) :

Les élus sont dans une tension que je comprends. Cette tension est de dire, nous voulons participer au renouvellement urbain et créer du logement pour le plus grand nombre. C'est une intention politique, et une intention politique de favoriser la densité urbaine, ou l'intensité urbaine comme on dit maintenant. Cette volonté politique elle est clairement affichée. Et en même temps, les élus se disent qu'il faut que cette densité urbaine soit une densité accueillie, acceptée. Il serait préjudiciable à la qualité de la ville qu'on décrète des densités qui sont inacceptables pour les gens qui vivent dans les quartiers. C'est pour ça que le dialogue se noue entre les acteurs et la collectivité, pour que finalement, dans le respect des règles de l'urbanisme, on puisse trouver quelque chose qui puisse s'insérer dans les quartiers, de manière à ce que finalement on n'ait pas d'outrance dans le cadre de la gestion des programmes, qui soient fait dans le tissu existant.

On voudrait toujours nous construire plus. Les conseils de l'agglomération sont à dire que la question n'est pas de construire plus mais de construire bien, donc c'est tout le lieu du dialogue et du débat. (Promoteur immobilier, entretien 5, 10/02/2012)

### Les ménages modestes poussés vers les espaces périurbains ?

Même s'il existe un réel attrait pour la maison individuelle et un cadre de vie « rural », de « ville à la campagne », le fait de s'éloigner du centre de l'agglomération lyonnaise ne relève pas uniquement de

---

<sup>192</sup> C'est-à-dire la fixation d'un objectif en termes de développement démographique de la commune, qui se traduit ensuite en objectifs de logements à construire.

<sup>193</sup> Les Documents d'orientations générales (DOG) des SCOT est désormais remplacé par un Document d'orientations et d'objectifs (DOO).

la recherche d'un cadre de vie périurbain, marqué par la présence de la proximité d'espaces naturels et agricoles et par la possibilité d'avoir son propre jardin. En effet, nous constatons également que « *la CAPI, ViennAgglo et Saint-Etienne Métropole se distinguent du Grand Lyon par une sous-représentation des classes moyennes supérieures et par conséquent par des revenus médians plus faibles* »<sup>194</sup> (Pôle métropolitain, 2013, p. 7). Ces logiques qui poussent les ménages modestes en dehors du centre des agglomérations engendrent une difficile limitation de l'étalement urbain à l'échelle des aires urbaines. C'est ce qu'a reconnu le Grand Lyon dans un document déjà cité, constatant que « *malgré la densification du cœur de la zone, de nombreux habitants quittent l'agglomération lyonnaise (ici définit comme le périmètre du Grand Lyon) pour habiter sa périphérie. [...] Ainsi, la périurbanisation hors du territoire [du Grand Lyon] se poursuit* » (INSEE, Grand Lyon, 2013, p. 41)/

Pourquoi les ménages modestes sont ainsi surreprésentés dans les intercommunalités périphériques de l'aire urbaine lyonnaise, donc en dehors des espaces centraux ? D'une part, à la suite des travaux en géographie économique initiés par Von Thünen au 19<sup>ème</sup> siècle, des chercheurs ont montré que les prix immobiliers ont tendance à décroître en s'éloignant des zones de centralité urbaine. D'autre part, nous avons vu dans cette thèse que l'usage qui est fait d'un terrain dépend à la fois de considérations économiques et politiques. Exprimé dans les termes utilisés dans ce travail, cela signifie que l'usage qui est fait du sol par les aménageurs et par les promoteurs de logements dépend de la capacité de chacun des acteurs à mobiliser les multiples ressources nécessaires au lancement d'une opération de promotion. Ces ressources dépendent à la fois de structurations économiques (les manières dont les acteurs arrivent à mobiliser assez de fonds pour financer leurs projets) et politiques (les manières dont les intérêts de chacun s'articulent) , les deux étant inextricablement liées.

Si les urbanistes savent globalement prendre en compte les multiples considérations politiques (ce qui ne va pas sans tension entre la prise en compte d'objectifs antagonistes qu'il s'agit pourtant de concilier), ils peinent à prendre en compte les ressources et les contraintes de nature économique, qui participent pourtant pleinement à la régulation des dynamiques de promotion. De ce point de vue, « *les hommes d'actions [ont] tendance à surévaluer l'importance des objectifs et à négliger corrélativement le poids des contraintes* » (Friedberg, 1997, p. 383). Ainsi, bien souvent, les discours sur la lutte contre l'étalement urbain reposent sur les affirmations qu'il est partout économiquement rentable de densifier, ensuite qu'il faut faire accepter cette densité aux habitants. Ceci est en partie vrai<sup>195</sup>, mais il existe aussi des dynamiques d'acteurs qui constituent des contraintes importantes et

---

<sup>194</sup> En revanche, le Grand Lyon concentre les populations dont les revenus sont les plus hétérogènes, ainsi que des écarts très importants de revenus médians entre les certaines communes des Mont d'Or et des communes de la première couronne de l'est lyonnais.

<sup>195</sup> En effet, nous ne remettons pas en cause le fait que l'acceptation de la densification par les élus et par les habitants constitue un réel enjeu. Il existe bien dans certaines communes un « malthusianisme foncier » qui peut déboucher sur ce qu'Eric Charmes nomme une « clubbisation » (2011). Dans ce cas, la pression foncière est

qui expliquent pourquoi la densification ne peut pas simplement se décréter. Nous avons ainsi vu qu'il apparaît que les ressources mobilisables ne sont pas les mêmes selon les différents endroits d'une agglomération : plus l'on s'éloigne des secteurs dans lesquels les prix immobiliers sont élevés et plus le mode constructif financièrement optimal a des chances d'être la maison individuelle. Ainsi, « *la densification (c'est à dire le renouvellement urbain) est conditionnée par les prix immobiliers* » (Castel, Jardinier, 2011, p. 16) <sup>196</sup>.

Tant que la périurbanisation sera combattue sans prendre en compte l'ensemble des règles qui structurent les dynamiques de promotion, la collectivité sera toujours battue puisque l'utilisation la plus rationnelle des ressources par les promoteurs sur les marchés immobiliers peu tendus ne pousse pas à la densification, mais plutôt à la construction de maisons individuelles. A côté de cela, « *les possibilités économiques de densification se trouvent donc en priorité dans les centres des agglomérations attractives, où les prix sont les plus élevés. Mais c'est précisément là que, bien souvent les règlements bloquent la densité* » (Castel, Jardinier, 2011, p. 16) <sup>197</sup>. Dans le même temps, ce choix de limiter la densification dans les marchés les plus tendus ouvre aussi des marges de manœuvre afin de négocier la qualité des projets avec les promoteurs immobiliers (voir chapitre 8). Cette pratique permet de densifier dans une certaine mesure (généralement de façon plutôt limitée puisqu'elle repose justement sur un blocage de la densité là où la densification est économiquement possible), tout en faisant en sorte que la valeur acquise par les terrains ne soient pas entièrement récupérée par les propriétaires initiaux des terrains, mais qu'elle serve également à introduire de la qualité urbaine et architecturale (éléments paysagés), à faire baisser le prix de vente de tout ou partie des logements (logements sociaux, logements « abordables ») ou à améliorer leur qualité.

---

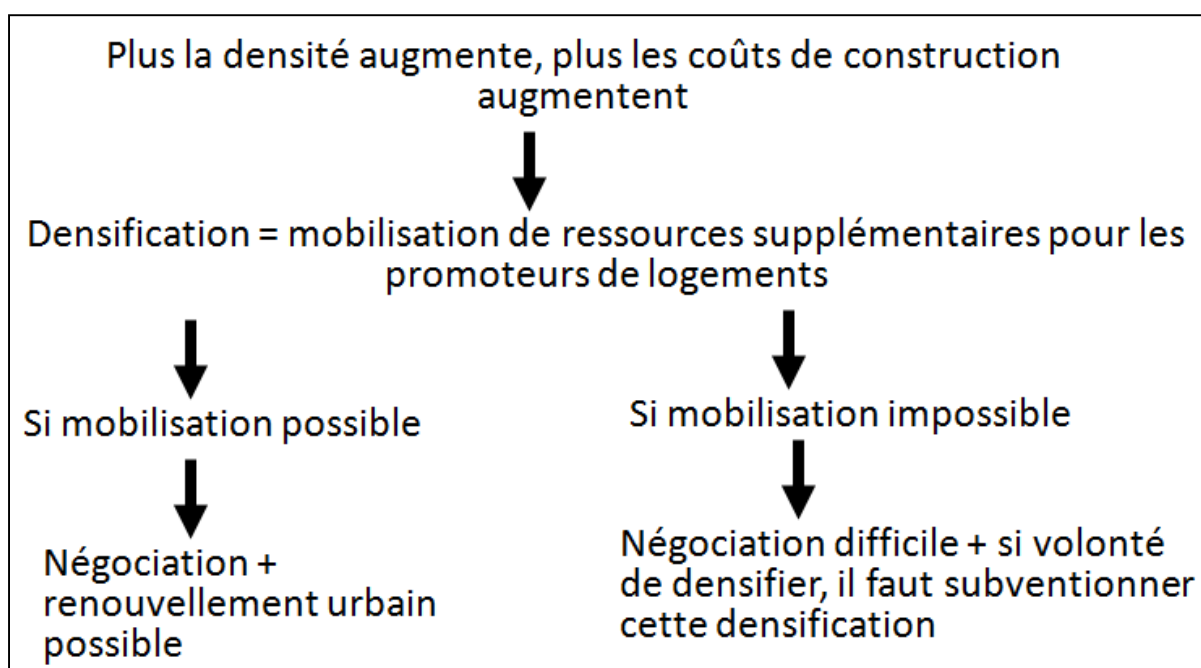
forte et une densification peut se faire sans subventionnement. Reste alors à rendre cette densité morphologiquement et socialement acceptable.

<sup>196</sup> Castel et Jardinier ont également montré que dans chaque mode constructif (individuel, individuel groupé, habitat intermédiaire, collectif), le promoteur « *va chercher à densifier l'immeuble* (car cela lui permet de faire des économies d'échelle, tant que cette densification n'engendre pas la construction des niveaux de sous-sol supplémentaires pour des parkings), *en s'arrêtant avant que cette densification n'entraîne elle-même une augmentation du coût de construction* » (Castel, Jardinier, 2011, p. 14).

<sup>197</sup> Il ne faut toutefois pas oublier que tous les espaces centraux n'offrent pas un renouvellement urbain aisé économiquement. Tout d'abord, le bâti y est déjà souvent relativement dense. Cela signifie que la valeur d'usage actuel des biens y est élevée, donc que le montant qu'un promoteur immobilier peut proposer à son (ou ses) propriétaires est faible (du fait du compte-à-rebours, voir chapitres 1 et 3)

D'autre part, les terrains disponibles en centre-ville sont régulièrement des terrains à problème puisqu'il s'agit presque toujours de la reconversion d'autres choses. Il faut donc évincer les potentiels usagers toujours sur place, et potentiellement avoir à faire à de la pollution des sols, à la présence d'amiante, etc. : « *ce n'est plus l'époque miracle des années 70, où la pollution qui était dessous, on la laissait, l'amiante, on s'en occupait pas, et quand on achetait 100 et qu'on revendait 250, on avait les 150 dans sa poche* » (Agent public d'Etat, France Domaine, entretien 8, 16/05/2013).

A l'inverse, dans les endroits où les promoteurs de logements (promoteurs immobiliers, particuliers) n'ont pas les capacités de mobiliser assez de ressources pour construire au niveau de ce que le zonage permet, introduire des négociations pour modifier la répartition des contraintes et des ressources créées par une opération immobilière est quasiment impossible. Les contraintes économiques étant déjà très élevées, un promoteur préférera ne pas faire du tout l'opération si des contraintes politiques s'y surajoutent. Dans ces conditions, si un des objectifs principaux est de densifier les zones périurbaines déjà bâties afin de limiter l'étalement urbain, « *la question qu'on peut légitimement se poser est de savoir si l'hypercentre doit continuer à être le lieu d'investissement majeur des politiques publiques* » (Hélary, 2012, p. 7) car, dans l'état actuel des dynamiques de promotion, le mode constructif le plus économique dans les espaces où les prix immobiliers sont peu élevés est la maison individuelle.



Pour résumer, la volonté des élus et des habitants de ne pas densifier pour ne pas altérer le cadre paysagé des communes n'est pas la seule contrainte qui explique pourquoi il est souvent difficile de densifier (toujours entendu comme un synonyme de « renouvellement urbain »). Des contraintes de nature économique font qu'à l'échelle de chaque parcelle, il est parfois financièrement plus avantageux de construire un immeuble collectif, parfois de l'habitat individuel groupé (donc par un promoteur immobilier), parfois des maisons individuelles sans intermédiaire d'un promoteur immobilier entre l'acquéreur et le(s) constructeur(s) (mode de développement le plus économique).

Le Grand Lyon a constaté ce fait dans les zones UD du PLU (uniquement en vigueur dans le PLU « périphérie », hors Lyon et Villeurbanne). Ces dernières visent à promouvoir le développement de logements intermédiaires (au sens architectural du terme, tel que définit dans le chapitre 1), et est définie comme « *une zone d'habitat mixte assurant une transition entre les quartiers centraux (UA, UB, UC) et les secteurs de plus faibles densités (UE et UV)* » (règlement du PLU du Grand Lyon,



consulté après révision simplifiée n°13, 2013). Or, le logement intermédiaire ne supplante pas si facilement qu'espéré le logement individuel. Si c'est parfois le cas, bien souvent, les opérations prennent la forme de logements individuels plus denses (propos du représentant du SNAL lors de la réunion de concertation avec les professionnels de l'immobilier du 21 janvier 2013, Grand Lyon, répétés par un représentant de la FPI lors de la réunion du 13 juin 2013). Cela s'explique par des prix de sortie des logements pas assez élevés pour permettre aux promoteurs immobiliers de mobiliser suffisamment de ressources clientèles, donc de ressources financières, pour faire ce bon qualitatif (entre individuel et intermédiaire ou collectif) et quantitatif (en nombre de logements réalisés)<sup>198</sup>.

Selon Jean-Charles Castel, *« la différence de revient hors foncier entre une maison de type T4 en zone rurale et un appartement de même surface en agglomération s'élève en moyenne à 60 000 euros. Au niveau national, il ressort que, si les pouvoirs publics voulaient vraiment que les primo-accédants puissent avoir le choix d'acheter un bien de même surface en agglomération, il faudrait injecter environ 10 milliards d'euros d'aides supplémentaires chaque année, seulement pour compenser les surcoûts de construction »* (Castel, 2013 (a)). Cette difficulté à trouver des logements adaptés à des prix abordables dans les marchés les plus tendus poussent les ménages toujours plus loin vers les périphéries. Selon une étude récente de Beauvais *et al.* (2012), les ménages acquéreurs placent en seconde position ce que les auteurs appellent le « gain immobilier » (c'est-à-dire la préoccupation de trouver un bien abordable par rapport au budget du ménage) pour expliquer le choix d'aller habiter en milieu périurbain. *« Sur cet aspect, les dépenses liées aux déplacements domicile – travail n'apparaissent pas parmi les déterminants, il semble que les acheteurs ne les prennent pas en compte, et que le coût immédiat du logement prime sur les dépenses futures »* (Beauvais *et al.*, 2012, p. 45). Quant à l'élément placé en première position des facteurs explicatifs des choix de localisation selon cette étude, il s'agit de la « population », c'est-à-dire de l'homogénéité sociale des communes ou quartiers. Le Grand Lyon, comme d'autres grandes métropoles, semblent avoir désormais pris en considération son incapacité à limiter l'artificialisation des sols à une échelle qui le dépasse. Le Document d'orientation générale du SCOT 2030 de l'agglomération lyonnaise s'ouvre ainsi sur le fait que, pour atteindre les grands objectifs fixés dans le PADD, il a été décidé que l'organisation métropolitaine reposerait sur une organisation multipolaire à deux échelles, celle des « bassins de vie » puis, au sein de ces bassins, celle des « polarités urbaines » (DOG du SCOT de l'agglomération lyonnaise, p. 10 – 11). Comme l'ont constaté Marcus Zepf et Gilles Novarina suite à l'étude de divers plans territoriaux en France et à l'étranger (Londres, Stuttgart, Bologne, Nantes – Saint-Nazaire, Métropole Savoie, Montpellier, *« le thème de la maîtrise de la croissance urbaine – dont il faut rappeler qu'il était le maître mot de la première génération des Schémas directeurs – tend donc à s'effacer »* (Novarina, Zepf, 2010, p. 105).

---

<sup>198</sup> Ce qui s'explique peut-être également de façon sous-jacente par d'autres facteurs que la contrainte économique, le principal étant le possible manque d'aspiration à ce type de logements par les acquéreurs, qui préférerait se tourner, selon leurs envies et leurs besoins, vers du petit collectif ou vers de l'individuel dense.

## ***Dynamiques de promotion immobilière et inégalités de richesse***

Nous avons évoqué en préambule le fait qu'aucune théorie n'a à ce jour réussi à exposer et surtout à pondérer les facteurs qui expliquent pourquoi les prix immobiliers et fonciers se situent à tel ou tel niveau. Notre objectif n'est donc pas de nous interroger à nouveau sur ce point, mais sur le fait que puisque les politiques foncières contribuent à modifier la répartition des ressources et des contraintes entre les acteurs des dynamiques de promotion, quels sont les acteurs avantagés et désavantagés dans le système actuel ? Qui, dans le cadre des politiques foncières telles qu'elles sont menées actuellement dans le Grand Lyon, prend en charge les coûts induits par les dynamiques de promotion ? Derrière ces questions se trouve des enjeux plus larges, qui touchent aux modes de répartition des richesses financières entre les citoyens : les politiques foncières actuelles permettent-elles de maintenir les prix des logements à des niveaux abordables ? Contribuent-elles à protéger la valeur financière des logements ou à la modérer ? Permettent-elles une répartition équitable des richesses foncières entre les personnes déjà en place, celles qui désirent s'installer et l'ensemble des citoyens français, détenteur collectivement de ce « patrimoine commun de la nation » (art. L110 du Code de l'urbanisme) ?

### Limites et bienfaits du dynamisme économique de l'agglomération lyonnaise

Aucun schéma ou document d'urbanisme ne prétend vouloir dévaloriser son territoire. Or, la valorisation prônée aujourd'hui dans le Grand Lyon se traduit par la volonté d'augmenter l'attractivité des territoires auprès des ménages et des touristes (vacanciers et tourisme d'affaire), mais aussi et surtout, auprès des entreprises. Un tel choix repose sur l'idée sous jacente que l'augmentation générale de la richesse produite et consommée sur un territoire finit par profiter. Or, un territoire qui se valorise sur ce mode est aussi un territoire dans lequel la quantité d'individus prêts à mobiliser d'importantes ressources financières pour accéder aux terrains et aux logements augmente. Ainsi, l'objectif de maintenir l'agglomération lyonnaise comme « métropole européenne majeure », à même de concurrencer Milan, Barcelone, Birmingham, Munich, etc., dans les choix d'implantation des sociétés, ne peut pas aller sans des prix fonciers et immobiliers élevés. Pourtant, le Grand Lyon poursuit également l'objectif de permettre à l'ensemble des individus d'y vivre convenablement, tout en ayant accès à un logement qui correspond à leurs moyens financiers<sup>199</sup>. Il y a donc ici une contradiction à laquelle le logement social ne peut pas répondre en totalité, d'abord pour une question de montant des loyers trop élevés pour de nombreux ménages dans le logement locatif social neuf, ensuite pour une question de quantité absolue de logements sociaux qui reste trop faible par rapport

---

<sup>199</sup> Toutefois, cet objectif n'est pas l'objectif premier. C'est d'ailleurs également le cas dans d'autres grandes agglomérations : « *dans les expériences étudiées, le renforcement de la cohésion sociale ou la lutte contre les exclusions n'est jamais considéré comme un objectif central. Tout au plus est-il envisagé comme une déclinaison sectorielle possible du plan territorial, comme un programme d'actions particulières (London plan)* » (Novarina, Zepf, 2010, p. 105).

au nombre de ménages qui ont des difficultés pour acheter ou louer un logement<sup>200</sup>. Autrement dit le Grand Lyon, par ses choix politiques, crée les ferments d'une « crise du logement », c'est-à-dire d'une période lors de laquelle les prix immobiliers sont trop élevés pour loger l'ensemble des ménages dans des conditions décentes, à des prix raisonnables aux endroits qu'ils souhaitent.

Toutefois, l'alternative à cette situation, qui consisterait pour le Grand Lyon à ne plus placer le dynamisme économique de l'agglomération en tête de liste des priorités politiques, ne paraît pas plus réjouissante puisqu'elle serait susceptible de créer les ferments d'une « crise immobilière », c'est-à-dire d'une période lors de laquelle les prix immobiliers sont trop bas pour lancer une dynamique d'aménagement et de promotion immobilière. Les collectivités dans ce cas n'ont alors pas d'autre choix que de subventionner ces dynamiques, donc de dépenser d'importants montants d'argent public alors même que les recettes fiscales sont en berne. A l'inverse, dans les communes et intercommunalités (et lors des périodes) dans lesquelles la mobilisation des ressources est relativement aisée pour les aménageurs et pour les promoteurs de logements (promoteurs immobiliers et particuliers), la collectivité a « le luxe » de pouvoir choisir entre le fait de porter elle-même les coûts liés à la promotion d'un espace ou de les reporter vers les promoteurs, qui eux-mêmes les transfèrent vers les acquéreurs des logements ou vers les propriétaires initiaux des terrains. Elles ont alors le choix entre ces deux systèmes de financement (par le contribuable ou par les acteurs privés), qui ont tous deux leurs mérites et leurs limites et qui cohabitent de manière durable en France depuis plusieurs décennies (Jegouzo, 2010, p. 5).

En parallèle, nous avons vu dans ce travail qu'un autre élément majeur qui influe sur la répartition des coûts liés aux dynamiques de promotion est le fait que l'urbanisme est aujourd'hui fortement marqué par l'idée de « projet ». Depuis la loi SRU, le Plan local d'urbanisme doit par exemple désormais intégrer un Projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Cette élaboration est importante puisqu'elle définit la ligne directrice de la collectivité pour la ou les décennies à venir, mais elle a également pour conséquence de faire que l'utilisation de l'une ou l'autre des politiques foncières est désormais postérieure au projet. Ce mode de faire a une conséquence considérable sur la structuration des dynamiques de promotion puisque dès lors que les projets de la collectivité sont connus de tous, les prix fonciers se fixent sur la valeur d'usage future des terrains. En quelque sorte, les collectivités locales doivent jouer « cartes sur table » alors que les autres acteurs peuvent garder leurs stratégies (leurs projets) secrets. Il devient dès lors quasiment impossible d'acheter du foncier à un prix intermédiaire entre la valeur d'usage actuelle du terrain (au prix du foncier agricole, du foncier

---

<sup>200</sup> Le bureau d'études Adéquation estime qu'un ménage de « classe moyenne », ayant des revenus mensuels compris entre 2 420 € et 4 420 € par mois (c'est-à-dire entre les 6<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> déciles, soit 30 % de la population), a les capacités d'acquérir un logement compris entre 200 000 et 362 000 €. Or, les prix moyens d'un T4 neuf dans l'ouest lyonnais est de 320 000 €, dans le centre, de 380 000 €, dans l'est lyonnais, de 260 000 € (Adéquation, 2013, p. 4 – 5). Cette clientèle se tourne donc vers des logements plus petits, plus dégradés, ou plus loin en périphérie. Fournir des logements sociaux à tous ces ménages qui n'ont pas les moyens d'acquérir un logement le mieux adapté à leurs besoins à l'endroit qu'ils souhaitent, nécessiterait un effort colossal.

industriel, etc.) et sa valeur d'usage future, calculée selon la méthode du « compte-à-rebours » (chapitre 1). Une grande quantité d'argent public est donc aujourd'hui dépensée pour élaborer des documents de planification et des documents d'orientation de grands projets urbains qui réduisent ensuite considérablement les capacités des collectivités à intervenir directement par l'action foncière, sauf au prix de très gros efforts financiers (qui nécessitent bien souvent la création d'EPF locaux car les communes et EPCI n'ont pas les moyens d'intervenir en régie). Il s'agit donc d'une perte massive de marges de manœuvre pour la collectivité. C'est pourquoi elles utilisent deux autres méthodes pour retrouver de l'autonomie :

- L'utilisation de l'action foncière d'une manière que l'on peut qualifier de « stratégique », à savoir acheter et revendre du foncier non pas pour se rendre totalement maître du foncier et déclencher soi-même une opération d'aménagement et/ou de promotion immobilière, mais pour être propriétaire de parcelles qui permettent de se positionner auprès des aménageurs et/ou des promoteurs de logements comme un interlocuteur inévitable. Autrement dit, la collectivité s'est donné les moyens de pouvoir brandir la menace de bloquer toute opération, c'est-à-dire d'utiliser l'arme du chantage.
- La mise en place d'une négociation autour de l'application du droit des sols, à la fois par l'utilisation de plus en plus courante des Orientations d'aménagement et de programmations (OAP) et par l'introduction de règles dites « particulières », qui, dans les faits, obligent les pétitionnaires à venir discuter avec la collectivité en amont de l'instruction proprement dite du permis de construire.

Ces différentes pratiques permettent aux collectivités territoriales de retrouver une certaine autonomie malgré le cadre légal de l'urbanisme qui veut qu'elles jouent « cartes sur table », là où les acteurs privés des dynamiques de promotion n'ont pas à rendre publiques leurs stratégies commerciales, financières et de localisation.

### La participation des promoteurs immobiliers

Il est illusoire de vouloir faire participer directement les promoteurs immobiliers au financement des opérations d'aménagement et de promotion immobilière. Ces derniers, sauf exception en période difficile ou pour montrer leur bonne volonté dans une commune, affirment publiquement qu'ils ne descendent jamais sous un rendement financier, couramment appelé « marge du promoteur », d'au moins 7-8 %. Il n'est donc pas possible, dans l'état actuel des règles qui cadrent les dynamiques de promotion, d'affirmer qu'il est possible de faire baisser de manière significative les prix des logements en faisant en sorte que les promoteurs immobiliers réalisent moins de marge. Les seuls moyens économiques pour faire en sorte que le rendement financier d'une opération soit « socialisé » sont donc :

- que l'entreprise de promotion soit une entreprise publique, par exemple un office public de l'habitat. Dans ce cas, les potentiels revenus financiers des opérations sont partagés entre les contribuables. Il s'agit donc d'un transfert de richesses des acquéreurs de logements vers l'ensemble des contribuables ;

- que le ou les promoteurs utilisent des montages en « habitat participatif », dans lesquels les acquéreurs des logements sont également « auto-promoteurs ». Il devient alors irrationnel que les promoteurs demandent une marge financière, puisqu'ils sont également les acquéreurs des logements. Retirer une marge financière reviendrait donc à un jeu à somme nulle. Une telle opération permet de diminuer le prix de revient globale des opérations (nous avons vu en chapitre 2 que le gain financier est d'environ 4 % (Tat, 2012, p. 53)). Il s'agit donc d'un gain financier pour les acquéreurs (non pas pour l'ensemble des contribuables).

Nous avons pu nous rendre compte que cette question de la répartition des coûts liés aux dynamiques d'aménagement et de promotion immobilière n'apparaît qu'une fois les projets démarrés et souvent de manière sous-jacente, afin de « limiter les frais » pour la collectivité. Pourtant, comme nous allons maintenant le voir, elle est d'une grande importance dans les questions de répartition des richesses entre citoyens. Elles constituent un choix majeur, de nature politique, qui mériterait selon nous de figurer dans les documents d'orientation des politiques publiques locales (plans de mandat, PADD des SCOT et PLU, etc.)

### Mode actuel de régulation des dynamiques de promotion et inégalités sociales

La question de la création de richesses et des coûts associés aux différentes formes de promotion de l'espace n'a jamais été abordée comme telle dans les réunions de concertation pour l'élaboration du PLUH du Grand Lyon et ne figure ni dans le SCOT de l'agglomération lyonnaise, ni dans le PLU du Grand Lyon. Les élus, au niveau local comme au niveau national, toutes tendances politiques confondues, ont aujourd'hui globalement le même discours : pour « *développer une agglomération accueillante, solidaire et équilibrée pour répondre aux besoins en logement de tous les habitants* », l'objectif premier est de « *soutenir une offre de logements importante* » (Orientations générales du PADD du futur PLUH du Grand Lyon, présentée en séance du Conseil de communauté du 24 juin 2013). Lors des entretiens avec les agents publics et avec les élus locaux, aucun ne nous a affirmé avoir abordé la question de la prise en charge des coûts liés aux développements de ces nouveaux logements. La question du financement de l'aménagement, donc de la répartition des coûts liés aux dynamiques d'aménagement (en partie différente de celle des logements par ces montants et par les acteurs qu'il implique), est parfois abordée, mais ne l'est bien souvent qu'au moment de l'élaboration des projets opérationnels (non pas en amont) et de façon parcellaire :

Globalement la question du financement de l'aménagement, je dirais au plan un petit peu général, n'est pas complètement dans une culture intégrée à la communauté urbaine, mais est plutôt vue de façon parcellaire suivant la localisation du service au sein de l'organisation du fonctionnement du Grand Lyon, je dirais ça, en terme de structure de la décision. De sorte effectivement que pour l'instant, la Taxe d'Aménagement, c'est quasiment les services financiers seuls. Le PUP, c'est quasi DA (Direction de l'aménagement) seule. Et nous (direction de la planification), on essaye de ramer en disant, ben voilà, globalement, le nouveau PLU parle de programmation urbaine. (Agent public territorial, Grand Lyon, entretien 3, 03/04/2013)

Nous avons vu que, de manière globale, le modèle actuel de développement de logements neufs repose sur le dynamisme des marchés, ce qui est conforme à l'objectif d'une production quantitative importante. Toutefois, cela contribue à faire porter les coûts d'urbanisation sur les acquéreurs de logements et repousse les ménages à la recherche d'un logement abordable pour loger une famille avec enfants dans les périphéries de l'agglomération. En contrepartie, la collectivité publique est donc contrainte d'aider financièrement les acquéreurs (plan 3A, prêt à taux zéro, aides à l'investissement locatif...) et les locataires (aides à la pierre et aides à la personne) ou de faciliter la mobilisation du foncier pour les promoteurs de logements par l'intermédiaire d'une maîtrise du foncier temporaire ou non (ce qui revient financièrement à une subvention publique et/ou à une prise en charge du risque financier lié à l'achat et au portage du foncier par l'autorité publique).

Le mode actuel de régulation des dynamiques de promotion permet donc globalement d'apporter une certaine sûreté financière aux personnes déjà en place et propriétaires de leur bien, au détriment des personnes qui cherchent à acquérir un logement (que la collectivité aide donc pour cela). Ainsi, plusieurs études, dont une conjointe du Crédit Foncier et de l'université Paris-Dauphine (étude Capacim), arrivent aux conclusions que « *les ménages affichent une capacité d'achat immobilier très différente en fonction de leur âge et de leur statut d'occupation (primo-accédant ou déjà propriétaires)* » (Pécourt, 2014, p. 66) et que « *les variations des prix immobiliers et des taux d'intérêts ont un impact plus important sur le pouvoir d'achat immobilier que les évolutions de revenus ou du patrimoine des ménages* » (Pécourt, 2014, p. 65). Un des objectifs politiques majeurs qui est ainsi porté par les politiques foncières locales, mais qui n'est pourtant jamais affirmé comme tel dans les programmes politiques et dans les documents de planification, est celui de garantir que le patrimoine des français est en sécurité tant qu'il est placé dans le foncier et l'immobilier. L'Etat, les collectivités territoriales comme les propriétaires (et les français en général) s'inscrivent dans une croyance partagée que la valeur future des biens immobiliers restera au moins égale à celle actuelle dans le futur. Ainsi, en 2011, 70 % du patrimoine des français est composé d'immobilier (70 % de 10 500 milliards d'euros de patrimoine) (Artus, Bozio *et al.*, 2013, p. 2). De plus, si le capital global des individus est globalement plus taxés en France que dans les autres pays d'Europe, le capital immobilier est quant à lui relativement peu taxé grâce à multiples traitements dérogatoires (abattements, exonérations, avantages fiscaux) (Artus, Bozio *et al.*, 2013, p. 3), auxquels s'ajoute le fait que « *les loyers implicites – ceux que devraient payer les propriétaires occupants s'ils étaient locataires – échappent à l'impôt, alors qu'ils constituent un revenu du capital* » (Artus, Bozio *et al.*, 2013, p. 12). Ainsi, non seulement les dynamiques d'aménagement et de promotion immobilière sont relativement peu portées financièrement par les personnes déjà en place, mais les revenus tirés de la détention de biens fonciers et immobiliers et ses plus-values latentes sont également peu taxés. « *Il est surprenant que la France offre une fiscalité plus douce à la rente foncière qu'aux investissements dans des activités productives et innovantes. Quant à l'objectif paternaliste d'une société de propriétaires, il est discutable à la fois parce qu'il réduit la mobilité du travail et parce qu'il expose les ménages à des risques potentiellement importants* » (Artus, Bozio *et al.*, 2013, p. 8).

Dans le chapitre 8, nous avons vu que les collectivités locales, par l'usage du droit des sols, récupèrent malgré tout une partie de ce capital foncier afin de financer un développement urbain de qualité et donc limiter l'utilisation d'argent public (plus précisément, la collectivité cherche à limiter la valorisation financière du foncier, ce qui permet aux promoteurs de logements de mobiliser des ressources financières pour financer des opérations de qualité, non pas pour rémunérer le capital de la ou des personnes initialement propriétaires des parcelles). Toutefois, ces pratiques ne modifient qu'à la marge la prise en charge des coûts liés aux dynamiques de promotion. Les accédants à la propriété n'ont pas d'autres choix que de s'endetter toujours plus ou d'accepter des localisations éloignées des centralités urbaines pour « rentrer dans le système ». Ce fait revient à un transfert de fiscalité des anciennes générations (déjà en place) vers les nouvelles. Ainsi, entre 2005 et 2011, l'endettement des ménages en France est passé de 442 à 800 milliards d'euros, soit une hausse de 81 %. Parmi ces montants, l'endettement lié au crédit à la consommation est passé de 129 à 163 milliards d'euros. La majorité de l'endettement global des ménages provient donc des crédits immobiliers (Clerc, Lamarche, 2013, p. 45). Les conséquences d'une telle situation dépassent celles du « mal-logement ». De tels montants d'emprunts immobiliers constituent une création monétaire importante, source potentielle de « surchauffe » pour les marchés immobiliers et pour l'économie globale. En effet, cette création monétaire ne sert pas à augmenter le nombre de biens achetés, mais permet aux ménages d'acheter les logements à des prix plus élevés qu'auparavant. Cette même étude de Clerc et Lamarche montre ainsi également que « *le rapport entre la masse d'actifs détenus par les ménages et leur endettement pour l'habitat reste stable, autour de 11 %* » (Clerc, Lamarche, 2013, p. 51). Cela signifie que cette masse monétaire supplémentaire ne finance rien de concrètement créé et ne fait qu'augmenter les liquidités en circulation aux mains des acquéreurs. La crise des *subprimes* ainsi que « l'emballement » de la production immobilière en Espagne lors des années 2000, dont les effets se font encore sentir en 2014, en sont des bons exemples.

Notons toutefois que la situation actuelle en France ne semble pas constituer une bulle financière, pour deux raisons. Premièrement, malgré l'augmentation de la quantité de crédit immobilier distribuée, leur délivrance y reste plus sûre en France que dans les autres pays tels que les Etats-Unis, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Danemark, etc. En effet, en France, les prêts immobiliers y sont garantis par un organisme financier (banque, assurance...) qui se porte caution. Cette caution (et donc le crédit immobilier), est délivrée seulement si les revenus des emprunteurs sont suffisants pour couvrir les mensualités de l'emprunt. La différence est majeure avec les autres pays cités précédemment, où c'est l'hypothèque qui porte sur le bien acheté qui constitue la principale garantie en cas d'impayés. Aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni, des mécanismes d'assurance existent bien mais ils complètent l'hypothèque, ils ne s'y substituent pas. Tous les prêts immobiliers y sont donc, à proprement parler, des *mortgage loans* (prêts hypothécaires), ce qui n'est pas le cas en France. Un tel système permet, lorsque les prix immobiliers sont en hausse, d'emprunter des montants de plus en plus élevés, alors même que cette hausse des prix peut-être causée par l'augmentation des crédits délivrés par les banques. Le système entre alors dans une boucle spéculative, ce qui augmente le

risque d'effondrement de l'ensemble, qui lui-même multiplie les situations de *negative equity*<sup>201</sup> (Tutin, Vorms, 2013, p. 16). Deuxièmement, si la situation de la France ne s'apparente pas à une bulle financière, c'est également parce que, comme nous l'avons évoqué en préambule, la hausse des prix immobiliers en France s'explique plus probablement par une évolution dans le degré de priorité que les français accordent aux dépenses liées au logement (en particulier dans l'optique de se constituer un capital de sécurité pour l'avenir) et par son soutien par les autorités publiques (Etat et collectivités territoriales). Les habitants comme la collectivité publique s'inscrivent dans une logique conjointe de croyance partagée en la valeur future des biens immobiliers.

Si l'existence d'une bulle financière, donc de son « explosion », semble écartée, il n'en reste pas moins que les choix urbanistiques faits par l'autorité publique (choix eux-mêmes très coûteux), en reposant sur le dynamisme des marchés, ont plusieurs conséquences qui dépassent le champ de l'urbanisme :

- ils accentuent le besoin de mettre en place des aides au logement toujours plus importantes pour les citoyens qui n'ont pas les ressources nécessaires pour trouver des appartements adaptés à leurs besoins et aux endroits qu'ils souhaitent. Ils alimentent donc la crise du logement et favorisent les rentiers (les personnes déjà propriétaires) (Castel, 2013 (b)) ;
- ils limitent la capacité des ménages (et des entreprises) à investir dans d'autres produits que le foncier et l'immobilier, notamment afin de « consommer » cet argent dans d'autres produits ou afin de choisir d'autres placements financiers, qui pourraient être plus utiles économiquement, socialement et/ou environnementalement (nous n'émettons cette affirmation que sous forme d'hypothèse) ;
- ils soumettent la collectivité comme les acquéreurs au risque d'une dévalorisation immobilière globale qui risque de bloquer la consommation et l'investissement (ce qui s'est passé avec les *subprimes*). La collectivité publique, pour maintenir le système à flot, n'a alors pas d'autres choix que de prendre le relais des financements privés, donc d'utiliser ses recettes fiscales, ses capacités d'endettement, ou de « faire tourner la planche à billets ».

Il reste aux chercheurs des champs de recherche en bonne partie inexploités liés à ces sujets. Nous n'avons fait qu'esquisser les conséquences spatiales, sociales, économiques et environnementales d'une société dans laquelle le mode de régulation des dynamiques de promotion (entendues au sens large de « transformation de l'espace ») fait qu'elle est de plus en plus cruelle pour les « outsiders » à

---

<sup>201</sup> Situation où, suite à une baisse des prix immobiliers, la valeur de revente du bien ne couvre plus le solde dû au créancier. Cette situation peut-être particulièrement dramatique pour le système financier global dans les pays de *nonrecours mortgages*. Ces prêts, utilisés essentiellement dans certains Etats américains, sont gagés uniquement sur la propriété achetée grâce au prêt. En cas de défaut de paiement et de saisie du bien, le créancier doit se contenter de sa valeur, même si elle ne couvre pas la totalité des impayés. Cette pratique, dans les années 2000, a particulièrement incité les emprunteurs à prendre des risques puisqu'ils pouvaient, en cas de défaut de paiement, se contenter de renvoyer les clefs de leur logement, sans souffrir de plus de conséquences en cas de baisse des prix immobiliers. Une étude de 2008 montre que les défauts de paiement sont 20 % plus élevés dans les Etats américains ayant adopté le régime de *nonrecourse mortgage loans* (Phang, 2013, p. 20).



la propriété. Cette question se pose particulièrement dans un contexte où la propriété a été présentée depuis plusieurs décennies comme un complément, voire une alternative au financement des prestations sociales par cotisation. De plus, avec la hausse des prix immobiliers et fonciers, des ménages modestes, propriétaires de longues dates, ont vu leur capital fortement augmenter. Ce fait modifie-t-il leur perception du monde et leurs pratiques ? Le fait que ces enrichissements personnels (ou de ces appauvrissements en cas de retournement des marchés) soient le fruit d'une richesse produite collectivement est-il compatible avec le principe même d'une protection sociale juste et équitable, y compris dans un système de financement par capitalisation ? La crise des *subprimes* aux Etats-Unis nous a montrée par l'exemple que tant que les prix augmentent, les propriétaires sont ravis, tandis que dans le même temps les non-propriétaires peuvent rêver d'accession à la propriété. En revanche, lorsque les marchés se retournent et que l'endettement dépasse soudainement la valeur des biens (*negative equity*), ce n'est pas l'acceptation d'une prise de risque trop importante qui émerge, d'un « pari perdu », mais l'incompréhension générale des citoyens et le sentiment d'avoir été trompés par les banques et par les dirigeants politiques.

Parmi les autres questions essentielles figure celle de savoir si l'augmentation du capital financier des propriétaires immobiliers est source d'inégalité de richesse entre citoyens. Pour certains, comme Thomas Piketty, l'augmentation du capital immobilier, même lorsque la plus ou la moins-value n'est pas encore matérialisée par une revente, est à prendre en compte dans le calcul du taux de rendement du capital. Autrement dit, les variations des prix immobiliers doivent être prises en compte dans l'évaluation des revenus du capital, ce qui signifie que la hausse des prix immobiliers des années 2000 a largement contribué aux creusements des inégalités en faveur des propriétaires en augmentant leurs revenus tirés du capital (revenus seulement potentiels, puisque qu'ils se matérialisent seulement en cas de revente du bien). D'autres auteurs critiquent cette approche et insistent sur le fait que les variations des prix de l'immobilier ne doivent pas être prises en compte dans le calcul des rendements du capital. En effet, un propriétaire qui vend son bien immobilier doit trouver à se reloger et doit donc acheter un autre bien, ce qui « *revient à comprendre que le prix de l'immobilier « réel », c'est-à-dire le prix de valorisation déflaté par la valeur de rachat d'un bien équivalent, est tout simplement... de 1* » (Bonnet, Bono et al., 2014, p 8). Dans cette seconde approche, l'élément essentiel à prendre en compte pour calculer les revenus du capital est le rendement locatif, non pas le rendement en capital : « *être propriétaire plutôt que locataire ne rapporte en revenu que l'économie d'un loyer, et les prix de l'immobilier n'important pas pour les propriétaires* » (Bonnet, Bono et al., 2014, p 7). La différence d'approche est essentielle, et a des conséquences politiques fondamentales. En effet, la première vision induit que la hausse des prix immobiliers contribue d'elle-même à creuser les inégalités entre les propriétaires rentiers d'un côté et les non propriétaires de l'autre (car les taux de rendement du capital, en cas de hausse importante des prix immobiliers, augmentent bien plus vite que les revenus), alors que la seconde vision, si elle reconnaît également que la hausse des prix immobiliers complique l'accès à la propriété pour les non-propriétaires (donc constitue bien un transfert de richesse des nouveaux propriétaires vers les

anciens), n'induit pas la conclusion que la hausse des prix immobiliers constitue un enrichissement des personnes déjà propriétaires, donc elle ne modifie pas le ratio capital sur revenu.

Ces sujets dépassent bien sûr largement le simple champ de l'urbanisme. Pour les urbanistes, les aménageurs, les personnes impliquées dans les politiques du logement, repenser le débat avec les élus de la façon dont ils souhaitent que se construise la ville en termes de coûts et surtout, de distribution de ces coûts et des bénéfices permettrait de mieux mesurer l'adéquation entre, d'un côté, les grands objectifs politiques et, de l'autre, la ville telle qu'elle se crée dans la pratique :

- Si l'accès à la propriété reste une priorité politique, la fourniture de logements à des prix dits abordables doit-elle forcément passer par une subvention publique aux ménages (donc aux clients des promoteurs), comme c'est le cas avec le plan 3A, ou est-il possible de jouer plus fortement sur la répartition des coûts entre collectivité, acquéreurs et propriétaires fonciers, par exemple en construisant de l'individuel dense ou du logement intermédiaire au lieu de logements collectifs (élément régulièrement évoqué par Laurent Escobar, directeur associé du bureau d'études Adéquation) ?
- Si l'étalement urbain est réellement un objectif majeur, dans les territoires détendus, l'autorité publique est-elle réellement prête à prendre financièrement en charge les surcoûts liés à la densification des espaces déjà bâtis dans les territoires « hors marchés » pour la promotion immobilière de logements collectifs ?

Les réponses à ces questions ne peuvent pas être trouvées dans les limites administratives du Grand Lyon. Pourtant, elles ne peuvent pas non plus être traitées uniformément dans la France entière. Elles relèvent de décisions politiques prises au cas par cas car elles s'inscrivent dans des dynamiques de promotion dont les structures de régulation sont forcément contingentes, c'est-à-dire qu'elles dépendent des contextes temporels (« l'état des marchés ») et spatiaux (les niveaux de prix immobiliers dans tels ou tels quartiers) dans lesquelles elles s'inscrivent. Reste aux autorités locales à définir dans quelle mesure elles souhaitent modifier ces dynamiques. Nous avons vu qu'elles disposent pour cela de toute une palette d'outils :

- Le droit des sols, qui permet de plus ou moins valoriser le foncier, d'anticiper ces valorisations, et de laisser plus ou moins de marges de manœuvre pour négocier au cas par cas les projets de promotion immobilière ;
- L'action foncière, qui permet en se rendant maître du foncier, de réaliser les projets qui apparaissent comme prioritaires à la collectivité, mais bien souvent au prix d'une mobilisation importante d'argent public. Ce coût financier peut-être compensé par la perception de plus-values à la revente mais pose la question de savoir si la recherche d'une plus-value en capital doit-être un objectif poursuivi par une collectivité publique. L'action foncière peut aussi être articulée avec le droit des sols et avec les projets d'aménagement public. Le premier cas permet de récupérer tout ou partie des plus-values foncières d'urbanisme (liées à une évolution des droits à bâtir), le second, de capter une partie des plus-values foncières d'urbanisation (liée au développement d'une zone).

- La fiscalité de l'aménagement et la fiscalité foncière, qui permettent principalement d'agir « à la base », c'est-à-dire sur le comportement des propriétaires fonciers, et dont l'usage doit être étroitement articulé avec celui du droit des sols.

## CONCLUSION GENERALE

Les outils fonciers ne manquent pas en France. Les plus utilisés dans une optique urbanistique sont l'action foncière et la règle de droit des sols. Ils ont une réelle influence sur la régulation des dynamiques d'aménagement et de promotion immobilière et donc, plus largement, sur la manière dont s'organise le développement urbain. De plus, nous avons aussi vu que les promoteurs immobiliers et les bailleurs sociaux savent s'adapter aux exigences de la collectivité.

L'histoire de l'usage des politiques foncières peut s'analyser comme une oscillation permanente entre deux modes de financement des dynamiques d'aménagement et de promotion immobilière. Le premier fait reposer les coûts sur l'autorité publique (Etat et collectivités territoriales), donc sur le contribuable. Le second fait reposer les coûts sur les bénéficiaires des opérations. Dans ce cas, ils peuvent être supportés par les promoteurs des opérations (et leurs financeurs), par les entreprises de construction, par les acquéreurs des biens réalisés (dont des logements) ou par les propriétaires fonciers initiaux des terrains. Nous avons vu que les deux premiers ne souhaitent pas porter cette incertitude. Ils la reportent donc, selon le mode de régulation des dynamiques de promotion, soit vers les propriétaires fonciers, soit vers les acquéreurs.

La période actuelle est marquée par la volonté, dans un souci de limitation des dépenses publiques, de s'appuyer au maximum sur le second mode de financement des dynamiques de promotion. Nous avons vu qu'un tel choix, s'il constitue une contrainte pour les promoteurs de logements, les place également au centre du jeu d'acteurs, donc leur donne un pouvoir important de chantage : s'ils s'en vont la collectivité sait que l'atteinte de ses objectifs politiques est compromise (ceci est particulièrement vrai pour les promoteurs immobiliers). Malgré tout, le mode de régulation actuel des dynamiques de promotion ne rime pas avec un libéralisme le plus poussé, pour deux raisons. D'une part, les élus et les agents publics affirment presque à l'unisson, toutes tendances politiques confondues, que la résolution des questions d'accès au logement repose sur la capacité de la collectivité publique à maîtriser la qualité et la quantité des développements urbains nouveaux. Ils revendiquent une implication forte dans les dynamiques de promotion : forte maîtrise foncière publique grâce à la constitution de réserves foncières (en régie ou par l'intermédiaire d'un établissement public foncier), meilleure adéquation des documents de planification avec les outils de fiscalité incitative, soutien à la production de logements (aides à la pierre), dispositifs d'aides aux acquéreurs (acquéreurs-occupants et investisseurs locatifs) et aux locataires (aides à la personne). Les dispositifs de régulation publique des dynamiques de promotion et, plus largement, des marchés du logement, sont extrêmement nombreux, ce qui ne va pas sans poser d'autres problèmes de connaissance des différents outils, d'interconnaissance des missions de l'Etat et de chacune des collectivités territoriales (et de chacun des services au sein même d'une collectivité telle que le Grand Lyon), et donc d'adéquation des politiques publiques entre elles. D'autre part, nous avons également vu que les promoteurs (publics ou privés, aménageurs ou promoteurs immobiliers) sont eux-mêmes demandeurs

d'une forte implication de la collectivité publique. C'est le cas aussi bien en matière d'action foncière, d'aménagement public et de rédaction du droit des sols. Ces politiques foncières publiques fournissent un cadre à l'action des différents acteurs impliqués dans les dynamiques de promotion. Elles limitent les incertitudes liées à la mobilisation des ressources nécessaires pour lancer un projet de promotion (partie 1 de la thèse), ce qui apparaît essentiel dans un contexte de fragmentation des compétences institutionnelles entre différents niveaux de collectivités publiques.

Dans ce travail, nous arrivons à la conclusion que le mode de régulation actuel des dynamiques de promotion ne s'attaque qu'imparfaitement aux racines du problème qu'il est commun d'appeler « la crise du logement ». Nous rejoignons Jean-Charles Castel lorsqu'il affirme qu'il serait intéressant de reposer les problèmes dans des termes différents : *« comment limiter la concentration croissante de l'économie dans les grands métropoles, qui crée un besoin inassouvi de logements de plus en plus chers, alors que l'on finance par ailleurs la revitalisation de zones détendues ? [...] Comment mettre à contribution les ménages déjà installés qui profitent de la valorisation des investissements anciens, pour aider les nouveaux ménages à trouver leur place en ville, plutôt que d'essayer de mettre les coûts d'urbanisation à la charge des nouveaux arrivants, ce qui pousse un grand nombre d'entre eux à partir de plus en plus loin dans de l'habitat diffus ? Ce qui revient en gros à faire un transfert de fiscalité des anciennes générations vers les nouvelles. »* (Castel, 2013 (b), p. 2). Autrement dit, si l'histoire des politiques foncières peut s'analyser comme une oscillation permanente dans le mode de prise en charge des coûts engendrés par les projets d'aménagement et de promotion de logements entre la collectivité et les bénéficiaires des opérations, elle est rarement posée clairement et suscite peu de débats politiques. Ces débats portent, d'une part, essentiellement sur le contrôle de la forme des projets urbains et immobiliers et sur leur insertion dans leur environnement immédiat (sujet dont nous ne sous estimons pas l'importance), non pas sur la prise en charge des contraintes qu'ils engendrent pour tel ou tel acteur, d'autre part, sur les manières d'atteindre l'objectif de produire le maximum de logements possibles, en espérant implicitement qu'un jour ou l'autre, l'offre en logements disponibles finira par répondre à la totalité des besoins en logement. Autrement dit, les modes de régulation actuels *« consacrent l'abandon des politiques de redistribution qui, hier, transcrivaient dans un ensemble de mesures visant à rééquilibrer le territoire [...] et participent d'une logique concurrentielle, qui inscrit la ville dans un marché des territoires, que ces opérations contribuent pourtant, et dans le même temps, à construire »* (Boino, 2009 (b), p 241).

Les politiques foncières actuelles, si elles permettent en partie de faire participer financièrement les propriétaires fonciers initiaux des terrains, ne permettent pas dans l'état actuel des choses d'atteindre les objectifs de mixité sociale, de mixité fonctionnelle et de limitation de l'étalement urbain. Il peut difficilement en être autrement dans un contexte où, parce que les projets de la collectivité publique sont connus à l'avance, les propriétaires fonciers et les promoteurs peuvent relativement aisément anticiper les usages futurs des terrains. La collectivité publique a donc peu de moyens pour anticiper la hausse des prix fonciers. Ainsi, la « reconstruction de la ville sur la ville », le financement d'équipements publics, de logements sociaux, d'espaces verts, etc., ne peut fonctionner qu'à

condition d'accepter une hausse des prix immobiliers ou d'utiliser de très gros moyens financiers pour compenser ces hausses<sup>202</sup>, et ce dans un contexte où les fonds publics sont de plus en plus difficilement mobilisables. L'ensemble de ces dynamiques d'aménagement et de promotion immobilière peut s'analyser comme un jeu de création et de transfert d'incertitude : dans un monde capitaliste et libéral, dans lequel les acteurs privés sont demandeurs d'informations parfaites, donc de certitudes, la collectivité publique se retrouve dans une position de garant du bon fonctionnement des marchés. Une telle position limite ses propres capacités à agir puisqu'elle joue presque « cartes sur table » là où les autres n'ont pas à rendre public leur stratégie. Dans ce contexte, nous avons vu que, pour retrouver des marges de manœuvre, les collectivités locales réintroduisent aussi de l'incertitude, par différents moyens : réalisation de réserves foncières, menaces d'utilisation du droit de préemption, prises de position sur des parcelles de blocage, introduction d'une règle de droit des sols souple et d'un « examen concerté préalable » avec les demandeurs de permis de construire et d'aménager.

Ce mode de régulation des dynamiques d'aménagement et de promotion immobilière permet de créer (de notre point de vue) une ville de qualité, agréable à vivre, et d'atteindre les objectifs politiques principaux en termes d'attractivité économique et de production quantitative de logements. De ce point de vue, le système lyonnais de planification arrive globalement à atteindre ses objectifs politiques majeurs et peut donc être considéré comme un relatif succès. Toutefois, comme l'a mis en avant Barry Needham, il faut aussi être conscient que mesurer « l'effectivité » (*effectiveness*) des politiques de planification ne revient pas au même que mesurer leur efficacité (*efficiency*) en termes de distribution spatiale des richesses et des populations (Needham, 2014, p. 209 – 215). Il apparaît ainsi que les politiques foncières menées actuellement sont « excluantes » pour tous les ménages non solvables aux prix fonciers et immobiliers atteints<sup>203</sup>. Ceci a pour conséquence d'inciter à multiplier les dispositifs spécifiques d'aides à l'accès au logement (que ce soit dans le parc locatif social, dans le parc locatif privé, ou pour faciliter l'accession à la propriété). Ils permettent à de nombreux ménages de vivre convenablement et à des prix raisonnables dans les limites du Grand Lyon<sup>204</sup> mais en laissent aussi inévitablement de nombreux autres « sur le bord de la route », en l'occurrence, en périphérie plus ou moins lointaine de l'agglomération lyonnaise (là où les prix fonciers font que l'optimum de densité incite financièrement à construire de la maison individuelle, moyen le plus économique d'accéder à la propriété) ou dans des appartements inadaptés à leurs besoins (surpopulation, insalubrité). Autrement dit, l'effort de l'autorité publique se concentre sur ce que Marc Wiel nomme les « *politiques publiques avals aux choix de localisation* » là où, pour agir fortement sur les modes de concentration des personnes et des activités, l'Etat et les collectivités territoriales pourraient plus

---

<sup>202</sup> Dépenses d'argent public qui peuvent elles-mêmes, selon leurs modalités d'application, avoir un effet inflationniste sur les prix.

<sup>203</sup> Ce qui complique également la construction de logements sociaux par les bailleurs sociaux, à moins d'aides publiques massives.

<sup>204</sup> L'importance du logement social ne doit pas être sous-estimée, à la fois pour la vie des ménages qui y résident et pour la part de logements qu'il fournit, qui échappent en partie aux logiques marchandes.

fortement agir sur les politiques amont, qui concernent « *la politique foncière<sup>205</sup>, le droit du sol (qui aura ses contreparties fiscales), la fiscalité des localisations (faire payer à certains contribuables au moins, les conséquences sur les politiques publiques en aval de leurs choix de localisation [...]) et celle de la mobilité (modulation des vitesses, tarification de l'usage des infrastructures)* » (Wiel, 2011, p. 13). Reste pour cela à ce que la redistribution des richesses soit le principal objectif des politiques de planification, ce qui n'est plus le cas depuis les années 1970 – 1980 où le soutien au développement économique comme principale préoccupation l'a souvent remplacé (Maitrallet, Verhage, 2010, p. 28).

---

<sup>205</sup> Entendue comme ce que nous avons nommé dans ce travail « l'action foncière publique »

## BIBLIOGRAPHIE

ABRIAL Stéphanie, LOUVEL Séverine, 2011, Analyser les entretiens, dans BRECHON Pierre, 2011, *Enquêtes qualitatives, enquêtes quantitatives*, PUG, Grenoble, p. 65 – 81.

ADAMS David, TIESDELL Steve, 2013, *Shaping Places, Urban planning, design and development*, Londres, Routledge, 339 p.

ADEF, 2009, Entretien avec Michel Rouge, *Etudes foncières*, n°141, p 29

ADEF, 1983, *Les enjeux de la fiscalité foncière*, Actes des journées de rencontre de l'Adef de mai 1982, Adef, Paris, 287 p.

ADEQUATION, 2013, *Métropolisation des marchés immobiliers : l'exclusion par les prix est-elle inéluctable ?*, Actes de la conférence annuelle Adéquation du 28 novembre 2013, Adéquation, Lyon, 21 p.

ADEQUATION, 2012, *Solutions pour le logement abordable. Trois ateliers pour un grand chantier*. Actes de la conférence Adéquation du 20 octobre 2011, Adéquation, Lyon, 34 p.

AGENCE D'URBANISME POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE, janvier 2013, *Atlas du logement locatif et social - Grand Lyon et SEPAL. Inventaire des logements sociaux réalisé pour l'application de l'article 55 de la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain)*, 178 p.

AGENCE D'URBANISME POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE, 2012, *Habitat et modes de vie, tome 2, les évolutions de la structure familiale et leurs impacts sur le logement*, 40 p.

AGENCE D'URBANISME POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE, 2011, *Aire urbaine 2010, aire métropolitaine lyonnaise, bulletin de l'Observatoire partenarial Démographie*, n°2, octobre 2011, 8 p.

AGENCE D'URBANISME POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE, 2010, *1960 – 2010 : 50 ans de planification et de prospective, morceaux choisis*, Rapport de l'agence d'urbanisme pour le Colloque « la planification stratégique, de « Lyon 2010 » aux métropoles d'aujourd'hui », 19 mai 2010, 76 p.



ALBOUY David, EHRLICH Gabriel, 2013, *Metropolitan Land Values and Housing Productivity*, working paper, Lincoln Institute of Land Policy, 60p.

ARTUS Patrick, BOZIO Antoine, GARCIA-PENALOSA Cecilia, 2013, Fiscalité des revenus du capital, *Notes du Conseil d'analyse économique*, n°9, septembre 2013, 12 p.

ATTUYER Katia, GUIRONNET Antoine, HALBERT Ludovic, 2012, La ville à 7 %, *Urbanisme*, n°384, mai – juin 2012, p 72 – 74.

AUDET Michel, MALLOUIN Jean-Louis, 1986, *La production des connaissances scientifiques de l'administration*, Presses de l'université de Laval, Laval (Canada), 393 p.

ATTARD Jean-Philippe, 2013, Un logement foncièrement solidaire : le modèle des community land trusts, *Mouvements*, 2013/2, n°74, p. 143 – 153.

AVELINE-DUBACH Natacha, 2008, *Immobilier ; l'Asie, la bulle et la mondialisation*, CNRS Editions, Paris, 319 p.

AVELINE Natasha, 2004, La diversification des compagnies ferroviaires privées à Tokyo, les groupes ôtemientetsu et la JR East, dans GRIOLET Pascal, LUCKEN Michael (dir.), *Japon pluriel*, Piquier, Arles, p. 429 - 439.

AVENIER Marie-José, 2009, Par le paradigme des sciences de l'artificiel, déployer la pensée complexe dans l'interaction de pratiques de recherches, *Synergies Monde*, n°6, p. 51 – 81.

BARAUD-SERFATY Isabelle, 2012, L'aménagement métropolitain sous contrainte financière, *Urbanisme*, n°384, mai – juin 2012, p. 69 – 71.

BAUDRY Marc, GUENGUANT Alain, LARRIBEAU Sophie, LEPRINCE Matthieu, 2005, Taxe foncière et valeur vénale des propriétés bâties, le cas des maisons vendues à Rennes entre 1994 et 2001, *Etudes Foncières*, n°117, septembre – octobre 2005, p. 9 – 13.

BENARD Vincent, 2007, *Logement, crise publique, remèdes privés. Osons la liberté !*, Editions Romillat, Paris, 154 p.

BENCHENDICK François, DESAGE Fabien, GRALEPOIS Mathilde, GUERANGER David (coord.), 2011, *Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ?*, Rapport d'étude du Programme de recherche « l'intercommunalité à l'épreuve des faits », PUCA / DGALN, 242 p.

BOINO Paul, 2009 (a), Les arrangements de l'action publique, dans BOINO Paul (dir.), 2009, *Lyon, la production de la ville*, Editions Parenthèses, Marseille, 261 p.

BOINO Paul, 2009 (b), logique de champ et intercommunalité, dans BOINO Paul, DESJARDINS Xavier (dir.), 2009, *Intercommunalité : politique et territoire*, La Documentation française, Paris, 213 p.

BONNET Odran, BONO Pierre-Henri, CHAPELLE Guillaume, WASMER Etienne, 2014, Le capital logement contribue-t-il aux inégalités ? Retour sur Le capital au XXIème siècle de Thomas Piketty, *LIEPP working paper*, n°25

BOULAY Guilhem, BUHOT Clotilde, 2013, *Les mots du foncier, dictionnaire critique*, Paris, ADEF, 173p.

BOULAY Guilhem, 2012, La rente, une résurgence à la faveur des phénomènes rentiers, dans BUHOT Clotilde, 2012, *Démythifier le foncier, État des lieux de la recherche*, étude de l'ADEF, du PUCA et de l'institut de la Caisse des Dépôts et Consignations pour la recherche, 108 p.

BOULAY Guilhem, 2011, *Le prix de la ville. Le marché immobilier à usage résidentiel dans l'aire urbaine de Marseille - Aix - en -Provence (1990 - 2010)*, thèse de doctorat en géographie dirigée par Bernard Morel, Laboratoire Telemme, 2011, 564 p.

BOURDIN A., LEFEUVRE M.-P., MELE P., 2006, L'élaboration des règles du jeu urbain, in BOURDIN A., LEFEUVRE M.-P., MELE P., *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*, Paris, Descartes et C<sup>ie</sup>, p. 22-54.

BOUSQUET Pierre, 2010, L'aménagement public/privé. Chimère, opportunité ou vision à long terme ?, *Etudes Foncières*, n°144, p. 32-34, mars – avril 2010

BOUTEILLE Arnaud, 2010, Aide fiscale à l'investissement des particuliers pour le logement locatif neuf : un poids pour les finances publiques ? *Etudes Foncière*, n°144, mars – avril 2010, p. 6 – 10.

BOUTEILLE Arnaud, 2008, Les déterminants économiques de la densité parcellaire, *Etudes Foncières*, n°135, septembre-octobre 2008, p 6 – 10.

BRAYE Dominique, REPENTIN Thierry, 2005, *Rapport d'information au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan par le groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, Sénat, 76p.

BRECHON Pierre, 2011, *Enquêtes qualitatives, enquêtes quantitatives*, PUG, Grenoble, 232 p.

BROCHIER Hubert, Rationalité économique, *Encyclopedia universalis en ligne*, consulté le 15 janvier 2013

BROUANT Jean-Philippe, 2010, *Introduction d'un outil conventionnel de financement des équipements publics : le Projet urbain partenarial*, Communication à la journée d'études du GRIDAUH sur la réforme de la fiscalité de l'urbanisme, 15 février 2010, 11 p.

BRUNNER John, 1973, *La ville est un échiquier* (roman), Calmann-Lévy, 409 p.

BUITELAAR Edwin, 2007, *The Cost of Land Use Decisions, applying transaction cost economics to planning and development*, Blackwell publishing, Hoboken, 196 p.

CALLEN Delphine, 2011, *La « fabrique péri-urbaine », système d'acteurs et production des ensembles pavillonnaires dans la grande couronne francilienne*, thèse de doctorat en géographie dirigée par Denise Pumain, Université Paris I Panthéon – Sorbonne, Laboratoire Géographie-cités, 402 p.

CANGUILHEM Georges, Régulation (épistémologie), *Encyclopaedia Universalis en ligne*, consulté en 2011

CARIOU Emilie, 2013, *L'habitat participatif en France : évolution du contexte juridique*, intervention au colloque Alternatives de propriété pour l'habitat, Tours, 28-29 octobre 2013, 10 p.

CASTEL Jean-Charles, 2013 (a), Quel prix de revient des constructions ? Constructif, n°35, juin 2013, en ligne, URL : [http://www.constructif.fr/bibliotheque/2013-6/quel-prix-de-revient-des-constructions.html?item\\_id=3343](http://www.constructif.fr/bibliotheque/2013-6/quel-prix-de-revient-des-constructions.html?item_id=3343)

CASTEL Jean-Charles, 2013 (b), *Etalement urbain... « cause » toujours*, 3 p., URL : <https://sites.google.com/site/jccastel69/home/l-etatement-urbain-cause-toujours>

CASTEL JC., JARDINIER L., 2011, La densité au pluriel, un apport à la recherche sur les coûts d'urbanisation, *Etudes Foncières*, n°152, p. 12 - 17.

CECIM, 2013, *Le marché des logements neufs, Aire urbaine de Lyon, Marché 2012*, Conférence de presse du 29 janvier 2013, 25 p.

CERTU, 2013, *Quiz. Étalement urbain, où est le problème ?*, Ministère de l'égalité des territoires et du logement, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 6p.

CHARBOUILLOT Simon, 2013, *Comment développer la maîtrise des loyers dans les politiques du Grand Lyon ?*, mémoire de master en aménagement et politiques des collectivités territoriales, sous la direction de M. Thimonier, Université Jean Moulin Lyon 3, 124 p.

CHARLOT-VALDIEU Catherine, OUTREQUIN Philippe, 2013, *Coût global des bâtiments et des projets d'aménagement. Mode d'emploi*, Editions du Moniteur, Paris, 315 p.

CHESHIRE Paul, SHEPPARD Stephen, 2005, The introduction of price signals into land use planning decision making : a proposal, *LES research online* [en ligne], Londres, 20 p.

CLERC Denis, 2007, *Déchiffrer l'économie*, 16ème édition, La Découverte, Paris, 399 p.

CLERC Marie-Emilie, LAMARCHE Pierre, 2013, Les durées d'emprunts s'allongent pour les plus jeunes, *France, portrait social*, INSEE, p. 45-54.

COMBY Joseph, Assiette de l'impôt foncier, dans Vocabulaire foncier, consulté le 20/08/2014, URL : [http://www.comby-foncier.com/vocabulaire\\_foncier.pdf](http://www.comby-foncier.com/vocabulaire_foncier.pdf)

COMBY Joseph, 2011, Une France de propriétaires inquiets, *Etudes Foncières*, n°152, p 7.

COMBY Joseph, 2010, Les six marchés fonciers, une approche des logiques de formation de la valeur, *L'observatoire de l'immobilier du crédit foncier*, n°75, janvier 2010

COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2014, *Compte du logement 2012, premiers résultats 2013*, Ministère de l'égalité des territoires et du logement, Paris, 277 p.

COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE (CGDD), 2012, Deux décennies d'aides au logement, *Observation et statistique, logement – construction*, n°129, juin 2012, 4 p.

COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE (CGDD), 2012, *Compte du logement 2011, premiers résultats 2012*, Ministère de l'égalité des territoires et du logement, Paris, 275 p.

CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, 2009, *Le patrimoine des ménages*, La Documentation Française, Paris, 408 p.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES, 2014, Les retraités et leur logement, *La lettre du Conseil d'Orientation des Retraites*, n°8, février 2014, 8 p.

COUDEREAU Morgane, 2013 (a), *Plan d'occupation des sols (POS), 1972 – 2004*, Répertoire méthodique détaillé de l'unité des archives du Grand Lyon, 297 p.

COUDEREAU Morgane, 2013 (b), *Plan local d'urbanisme, 2002 – 2007*, Répertoire méthodique détaillé de l'unité des archives du Grand Lyon, 128 p.

COUR DE CASSATION, 2008, *Rapport annuel 2008, les discriminations dans la jurisprudence de la Cour de cassation*, 482 p., URL : [http://www.courdecassation.fr/IMG/pdf/Cassation\\_2008.pdf](http://www.courdecassation.fr/IMG/pdf/Cassation_2008.pdf)

CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, 1977, *L'acteur et le système*, éditions du Seuil, 500 p.

CULLINGWORTH B., NADIN V., 2006, *Town and Country Planning in the UK, 14th edition*. Abington, Routledge, 467p.

DAUDIGNY Yves, DEROCHÉ Catherine, 2014, *Rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de la commission des affaires sociales sur la fiscalité comportementale*, Sénat, enregistré le 26 février 2014, 166 p.

DERYCKE Pierre-Henri, 1982, Espace – villes – régions, chronique de l'actualité bibliographique, *Revue économique*, vol.33, n°3, p. 541 – 556.

DESAGE Fabien, GUERANGER David, 2011, *La politique confisquée, sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, Brignais, 247 p.

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DU RHONE, 2012, *Bilan et évaluation de la production de logements sociaux en VEFA dans le Rhône, Rapport final*, étude réalisée par Habitat et Société et par Didier Roulet Consultant, 135 p.

DONZEL André, FRANCOIS Daniel, GENIAUX Ghislain, NAPOLEONE Claude, 2008, Les déterminants socio-économiques des marchés fonciers, *Territoires méditerranéens*, cahier n°19, octobre 2008, 121 p.

DORMOIS Rémy, 2004, *Coalitions d'acteurs et règles d'action collective dans les dynamiques de planification urbaine. Une comparaison entre Nantes et Rennes (1977-2001)*, thèse de doctorat en science politique sous la direction de Jean-Pierre Gaudin, université de Montpellier 1, 504 p.

DREAL PAYS DE LA LOIRE, 2013, Économie de l'aménagement, marchés fonciers. Identifier et comprendre la rétention foncière, *Analyses et connaissances*, n°81, 34 p.

DRIANT Jean-Claude, 2009, *Les politiques du logement en France*, La Documentation Française, Paris, 184 p.

DUBOIS J., 2006, L'espace normé ne fait pas l'espace de projet, *in* BOURDIN A., LEFEUVRE M.-P., MELE P., *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*, Paris, Descartes et Cie, p. 55-91.

DUBRULLE Camille, DULTOZ Anne-Claire, HARTMANN Adeline, 2006, *ZAC Berthelot*, Rapport d'étude du PUCA, du Grand Lyon et l'université Lyon 2, 17 p.

ELEB Monique, 2014, Pour les français, la cuisine est devenue une pièce principale et la chambre devrait être grandie, *Le Monde* (interview), édition du 19 janvier 2014

FATOME Etienne, JEGOUZO Yvec, LEBRETON Jean-Pierre, SOIZIC Marie, VERPEAUX Michel, 2012, *La modernisation des outils de l'action foncière*, rapport du Gridauh, 187 p.

FEDERATION DES PROMOTEURS IMMOBILIERS (FPI), 2010, *Promoteurs immobiliers en 2010, enquête complète*, étude de la FPI France réalisée par Geneviève Prandi, 137 p., lien URL : <http://www.fnpc.fr/Upload/etude28.pdf>

FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME (FNAU), 2010, *La planification stratégique au service du développement durable, l'expérience des agences d'urbanisme*, mars 2010, 11 p.

FEDERATION NATIONALE DES SOCIETES COOPERATIVES D'HLM (FNSCHLM), 2011, *Les coopératives d'HLM en 22 questions*, 16 p.

FILIPPI Benoit, 2011, Repenser le logement social et la régulation des marchés locaux de l'habitat, *Métropolitiques*, URL : <http://www.metropolitiques.eu/Repenser-le-logement-social-et-la.html>

FRIEDBERG Erhard, 2009, Pouvoir et négociation, *Négociations*, 2009/2, p 15 – 22.

FRIEDBERG Erhard, 1997 (première édition, 1993), *Le pouvoir et la règle, dynamiques de l'action organisée*, éditions du Seuil, Paris, 423 p.

FRIEDBERG Erhard, 1992, Les quatre dimensions de l'action organisée, *Revue française de sociologie*, 33-4, p 531 – 557.

GAUBERT Patrice, TUTIN Christian, 1999, Marché des bureaux et marchés des logements en Ile de France, la dynamique des interactions (1976 - 1994), dans CALCOEN Francis, CORNUEL Didier (dir.), *Marchés immobiliers, segmentation et dynamique*, ADEF, Paris, 1999, 265 p., p. 205 – 246.

GAUDRIC Paul, SAINT-MACARY Emilie, 2013, L'architecture sans les habitants ? Les choix architecturaux dans les projets de rénovation urbaine, *Métropolitiques*, <http://www.metropolitiques.eu/L'architecture-sans-les-habitants.html>.

GERARD Yann, 2013, Définition de « politique foncière », dans BOULAY Guilhem, BUHOT Clotilde, *Les mots du foncier, dictionnaire critique*, Paris, ADEF, 173p.

GLAESER Edward L., GYOURKO Joseph, 2002, *The impact of zoning on housing affordability, preliminary draft*, Harvard Institute of Economic Research, 37 p

GIBERT Marie, 2013, définition de « collectivisation », dans BOULAY Guilhem, BUHOT Clotilde (dir.), 2013, *Les mots du foncier, dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.

GIMAT Matthieu, 2014, *Jouer des frontières pour financer le logement social : la péréquation dans la production neuve des organismes HLM*, intervention lors de l'atelier « Acteurs du marché du logement » du REHAL, 25 juin 2014, 14 p.

GIMAT Matthieu, 2012, *Comment la mixité sociale renouvelle les modes de production du logement en France ? Le cas des opérations immobilières mixtes*, mémoire de master en géographie, sous la direction de Sylvie Fol, Université Paris 1, 113 p.

GONTHIER Frédéric, 2011, Conduire un entretien : les quatre temps, dans BRECHON Pierre, 2011, *Enquêtes qualitatives, enquêtes quantitatives*, PUG, Grenoble, p. 47 – 64.

GRAND LYON, Direction du Foncier et de l'Immobilier, 2013, *Stratégie foncière, contributions et propositions d'action*, 151 p.

GRAND LYON, 2012, *Projet urbain Carré de soie, conférence – débat sur la fabrique de la ville, appliquée au Carré de soie*, synthèse réalisée par le Grand Lyon, 12p.

GRANELLE Jean-Jacques, 2009, *Économie et urbanisme, du foncier à l'immobilier, 1950 – 2008*, L'Harmattan, Paris, 229 p.

GRIDAUH, 2012, La règle locale d'urbanisme en question, *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 1/2012, p. 12 - 25

GUARNAY Maurice, ALBRECHT David, 2008, *La ville en négociation, une approche stratégique du développement urbain*, L'Harmattan, Paris, 321 p.

GUERRIEN Bernard, Marché, *Encyclopedia universalis*, consulté le 15 janvier 2013

GUIGOU Jean Louis, 1982, *La rente foncière. Les théories et leur évolution depuis 1650*, Economica, Paris, 954 p.

HALBERT Ludovic, LE GOIX Renaud, 2012, Capital financier et production urbaine, *Urbanisme*, n°384, mai – juin 2012, p. 40 – 41.

HALPERN Charlotte, POLLARD Julie, 2013, Les acteurs de marché font-ils la ville, *EspacesTemps.net*, Traverses, consulté en ligne

HAVEL J.E., 1957, *Habitat et logement*, Presses universitaires de France, collection Que sais-je ?, Paris, 128 p.

HEALEY P., 2006, *Collaborative Planning*, New York, Palgrave Macmillan, 366 p.

HELARY J.-L., 2012, Construire la métropolisation et les nouvelles urbanités, *Études Foncières*, n°155, p. 6-7.

HOUEVILLE Louis, 1969, *Pour une civilisation de l'habitat*, Editions économie et humanisme, les éditions ouvrières, 416 p.

IMMOPRET, 2014, *Les attentes des français en matière de logement par rapport à leur commune*, sondage IFOP, 29 p.

INSEE RHONE-ALPES, GRAND LYON, 2013, *Le Grand Lyon et le développement durable, synthèse et enjeux*, 78 p.

JACOBS Harvey M., 2013, La propriété privée est-elle un droit de l'homme ?, *Etudes foncières*, n°165, septembre – octobre 2013, p. 10-14

JEGOUZO Yves, 2010, *La fiscalité de l'aménagement : état des lieux et question préalables à une réforme*, intervention, Communication à la journée d'études du GRIDAUH sur la réforme de la fiscalité de l'urbanisme, 15 février 2010, 15 p.

JOUVENTIN Pierre, 2007, Nier le droit de propriété en abusant du concert d'intérêt général, témoignage, dans FALQUE Max, LAMOTTE Henri, SAGLIO Jean-François (dir.), 2007, *Les ressources foncières, Droits de propriété, économie et environnement, Actes de la 7<sup>ème</sup> conférence internationale du Centre d'analyse économique environnement (CA2E)*, Bruylant, Bruxelles, p. 643 – 645.



JULIENNE Christian, 2009, *Comprendre la crise du logement*, Héritage et progrès, Paris, 268 p.

KAUFMANN Jean-Claude, 2004, *L'entretien compréhensif* (2<sup>ème</sup> édition), Armand Colin, Paris, 127 p.

LALLEMENT Michel, Action rationnelle, *Encyclopedia universalis en ligne*, consulté le 16 janvier 2013

LARCENEUX Fabrice, 2011, J'habite donc je suis, *Etudes Foncières*, n°151, mai – juin 2011, p. 23-26.

LASCOUMES P., 1990, Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques, *L'année sociologique*, vol. 40, p. 43-71.

LECAT Gabriel, 2007, Marchés de droits de développement et régulation du développement urbain : une analyse économique de l'expérience française de planification urbaine, dans FALQUE Max, LAMOTTE Henri, SAGLIO Jean-François (dir.), 2007, *Les ressources foncières, Droits de propriété, économie et environnement, Actes de la 7<sup>ème</sup> conférence internationale du Centre d'analyse économique environnement (CA2E)*, Bruylant, Bruxelles, p. 295 – 311.

LECAT Gabriel, 2006 *Analyse économique de la planification urbaine*, thèse de doctorat en sciences économiques et de gestion, sous la direction de Jean Cavaillès, Centre d'économie et sociologie appliqués à l'agriculture et aux espaces ruraux, 336 p.

LE FLOCH Christian, 2010, Financement des logements neufs : stratégies d'acteurs, impacts sur le développement durable, mémoire de stage en Master Ethique et Développement Durable, Université Lyon 3, 86 p.

LE SAOULT Rémy, 2014, L'élection des conseillers communautaires au « suffrage universel direct ». Un contrôle citoyen... sous contrôle des élus municipaux, *Métropolitiques*, 12 mars 2014, URL : <http://www.metropolitiques.eu/L-election-des-conseillers.html>

LEVASSEUR Sandrine, 2013, Éléments de réflexion sur le foncier et sa contribution au prix de l'immobilier, *Débats et politiques*, n°128, avril 2013, OFCE, p. 365 – 394

LINOSSIER Rachel, Vertus et limites de la TP unique pour conduite du développement économique local : le cas du Grand Lyon, dans BOINO Paul, DESJARDINS (dir.), 2009, *Intercommunalité : politique et territoire*, La Documentation française, Paris, 213 p., p. 179 – 198.

LLORENTE Marie, VILMIN Thierry, 2012, *Analyse économique de l'aménagement urbain, une lecture néo-institutionnelle*, CSTB, programme Villes et Territoires Durables, 80 p.

VILLE DE LYON, 2012, *Présentation de données et études de l'observatoire urbain*, étude de la Ville de Lyon, 35 p.

MAITRALLET Lise, VERHAGE Roelof, LECOMPTE Yannick, 2012 *Mobiliser le foncier pour la production de logements : expériences en Europe*, rapport de recherche de l'Institut d'Urbanisme de Lyon adef/DAFI, 95 p.

MAITRALLET Lise, VERHAGE Roelof, 2010, Repenser la mobilisation du foncier, *Etudes Foncières*, n°148, nov-dec 2010, p. 25-28

MALINVAUD Philippe, JESTAZ Philippe, JOURDAIN Patrice, TOURNAFOND Olivier, 2004, *Droit de la promotion immobilière*, 7<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 723 p.

MANTELET Jean-Pierre, *Droit et pratiques de la copropriété*, en ligne : <http://www.jpm-copro.com/>, consulté le 16 avril 2014

MATHIEU Gilbert, 1965, *Peut-on loger les français ?*, Editions du seuil, Paris, 128 p.

MAURICE Romain, 2013, Définition de « compte-à-rebours », dans BOULAY Guilhem, BUHOT Clotilde, *Les mots du foncier, dictionnaire critique*, Paris, ADEF, 173 p.

MELOT Romain, 2009, De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique, *L'année sociologique*, 59, p. 177 – 199

MINGOU Christian Nala, 2011, *Impôts fonciers locaux et stratégies de développement territorial : le cas du foncier bâti communal en France*, thèse de doctorat en aménagement de l'espace, urbanisme, sous la direction de Sonia Guelton, Lab'urba, 518 p.

MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT, 2014, 7<sup>e</sup> ordonnance logement présentée en Conseil des ministres : favoriser l'essor du logement intermédiaire, publié le 20 février 2014, URL : <http://www.territoires.gouv.fr/7e-ordonnance-logement-presentee-en-conseil-des-ministres-favoriser-l-essor-du-logement-intermediaire?xtmc=logement%20interm%C3%A9diaire&xtrc=1>

MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT, 2013, Réponse à la question n°25914 de Jean-Christophe Fromantin (député UDI) concernant les certificats d'urbanisme, *Journal Officiel*, publié le 27/08/2013

MISSION LYON LA DUCHERE, 2013, *Habitat, programme de reconstruction de la 2<sup>nd</sup> tranche du projet (2013 – 2017)*, 20 p.

MONTIEL MARQUEZ Antonio, 2013, L'intervention publique étatique dans la production du sol urbain en Espagne, dans COUDROY DE LILLE Laurent, VAZ Céline, VORMS Charlotte, 2013, *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970. La ville, la démocratie et le marché*, Presses universitaires de Rennes, collection Espace et territoires, p. 39 – 54.

MUCCHIELI Alex (dir.), 1996, *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales*, Armand Colin, 275 p.

NAPPI-CHOULET Ingrid, 2012, Le logement, laissé-pour-compte de la financiarisation de l'immobilier, *Esprit*, n°381, p 84 – 95.

NAPPI-CHOULET Ingrid, 2011, *L'immobilier d'entreprise, Analyse économique des marchés*, Economica, Paris, 256 p.

NAPPI-CHOULET Ingrid, 2009, *Les mutations de l'immobilier, de la finance au développement durable*, Autrement, Paris, 304 p.

NAREDO José Manuel, 2013, Genèse et conséquence du modèle immobilier espagnol, dans COUDROY DE LILLE Laurent, VAZ Céline, VORMS Charlotte, 2013, *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970. La ville, la démocratie et le marché*, Presses universitaires de Rennes, collection Espace et territoires, p. 177 - 190

NEEDHAM Barry, 2014, *Dutch Land-use Planning, The principles and the Practice*, Ashgate, Surrey, 236 p.

NEEDHAM Barry, 2006, *Planning, Law and Economics, The rules we make for using land*, The RTPi Library Series, 178 p.

NEEDHAM B., DE KAM G., 2004, Understanding how land is exchanged: co-ordination mechanics and transaction costs, *Urban Studies*, vol 41, n°10, p. 2061 - 2076.

NOVARINA Gilles, ZEPF Marcus, 2010, *Du plan stratégique au plan de structure, Six expériences de planification territoriale en Europe*, Rapport d'étude pour le Plan urbanisme construction architecture (PUCA), mars 2010, 115 p.

OBSERVATOIRE REGIONAL DU FONCIER EN ILE-DE-FRANCE (ORF), 2014, *La relance de l'urbanisme opérationnel : quelles pistes d'innovation ?*, Rapport de groupe de travail de l'ORF, 62 p., URL : [http://www.orf.asso.fr/uploads/attachements/orf\\_w\\_r\\_uo.pdf](http://www.orf.asso.fr/uploads/attachements/orf_w_r_uo.pdf)

PAILLE Pierre, 1996, Analyse de contenu qualitative par théorisation, dans MUCHIELLI Alex (dir.), 1996, *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales*, Armand Collin, p. 184 – 190.

PAJERO ALFONSO Luciano, 2013, L'évolution du cadre juridique de la production de la ville depuis 1956, dans COUDROY DE LILLE Laurent, VAZ Céline, VORMS Charlotte, 2013, *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970. La ville, la démocratie et le marché*, Presses universitaires de Rennes, collection Espace et territoires, p. 25 – 38.

PECOURT Nicolas, 2013, Les années de crise ont accentué les écarts de pouvoir d'achat immobilier, *Observatoire de l'immobilier du crédit foncier*, n°87, décembre 2013, p. 63 – 67.

PHANG Sock-Yong, 2013, *Housing Finance Systems, Market Failures and Government Failures*, Palgrave Mac Millan, New York, 217p.

PIAU Claire, 2012, Des maires réfractaires à la densité ?, p. 2-3, dans les actes du colloque du 11 juillet 2012, *Comment construire 70 000 logements neufs dans le Grand Paris ?*, La fabrique de la Cité, 9 p.

POIDEVIN Jean-Luc, 2012, Entretien avec Jean-Luc Poidevin, groupe Nexity, *Urbanisme*, n°384, mai – juin 2012, p. 52 – 53.

POINT Sébastien, VOYNNET-FOURBOUL Catherine, 2006, Le codage à visée théorique, *Recherche et applications en marketing*, vol. 21, n°4/2006, p. 62 – 78.

POLE METROPOLITAIN, 2013, *Dynamiques résidentielles dans l'aire métropolitaine lyonnaise. Synthèse de la présentation devant le Conseil du Pôle métropolitain du 21 mars 2013*, Rapport réalisé par les agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne, 8 p.

POLERE Cédric, 2014, *De la COURLY au Grand Lyon, histoire d'une communauté urbaine*, Editions Lieux Dits, Lyon, 480 p.

POLLARD Julie, 2013, De la toute puissance à l'effondrement : les promoteurs espagnols et la crise immobilière, dans COUDROY DE LILLE Laurent, VAZ Céline, VORMS Charlotte, 2013, *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970. La ville, la démocratie et le marché*, Presses universitaires de Rennes, collection Espace et territoires, p. 55 – 68.

POLLARD Julie, 2010, Soutenir le marché : les nouveaux instruments de la politique du logement, *Sociologie du travail*, n°52 (2010), p. 323 – 339.

POLLARD Julie, 2011, Les groupes d'intérêts vus du local. Les promoteurs immobiliers dans le secteur du logement en France, *Revue française de science politique*, 2011/4, Vol.61, p. 681 – 705.

POLLARD Julie, 2009, *Acteurs économiques et régulation politique, les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid*, thèse de doctorat en sciences politiques dirigée par Patrick le Galès, Ecole Doctorale de Sciences Po, 530p.

POLLARD Julie, 2007 (a), Les grands promoteurs immobiliers français, *Flux*, n°69, 2007/3, p. 94 - 108.

POLLARD Julie, 2007 (b), Les grands promoteurs immobiliers espagnols, *Flux*, n°70, 2007/4, p. 74 - 87.

QUELLEVILLE, LOGIVILLE, 2011, *Evaluation de la politique foncière de Rennes Métropole, Stratégie et outils de mise en œuvre*, Rapport d'évaluation pour Rennes Métropole, 174 p., URL : [http://metropole.rennes.fr/politiques-publiques/transports-urbanisme-amenagement/le-developpement-urbain/la-politique-fonciere/?no\\_cache=1&cid=1732&did=6790&sechash=cdd8f2c2](http://metropole.rennes.fr/politiques-publiques/transports-urbanisme-amenagement/le-developpement-urbain/la-politique-fonciere/?no_cache=1&cid=1732&did=6790&sechash=cdd8f2c2)

QUIGLEY John M., ROSENTHAL Larry A., 2005, The effects of land use regulation on the price of housing : what do we know ? What can we learn ?, *Cityscape : a journal of policy development and research*, vol. 8, n°1, p. 69-137.

PERRINEAU Benoit, 28 novembre 2013, Panorama de l'actualité juridique du droit de l'urbanisme, intervention au CNFPT, url : <http://video.cnfpt.fr/conferences-1/panorama-de-lactualite-juridique-du-droit-de-lurbanisme-benoit-perrineau>

PIRON Olivier, 2009, D'une crise du logement à l'autre, *Etudes Foncières*, n°141, p. 43 – 46.

RAGON Michel, 2010, *Histoire de l'architecture et de l'urbanisme modernes, naissance de la cité moderne 1900 - 1940, tome 2*, Points Essais, Paris, 348 p.

REYNAUD J.-D., 1997 (troisième édition), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 348 p.

ROUX Emmanuel, VANIER Martin, 2008, *Le périurbain : problématiques et perspectives*, La Documentation Française, DIACT, 87 p.

ROUX Nicole, DENEFFLE Sylvette, 2007, *Des locataires coopérateurs aux habitants coopérateurs. Locataire - coopérateur : un statut éradiqué en 1971, de retour en 2006...*, intervention au colloque Rulescoop, San José, Costa Rica, 14-16 mai 2007, 10. p.

RUEGG Jean, 2000, *Zonage et propriété foncière*, Adef, Paris, 256 p.

RUZ Sébastien, 2005, *Pour une sociologie des sociétés civiles immobilières. Logiques patrimoniales, dynamiques familiales et professionnelles, identités socio-juridiques. Le cas de la région lyonnaise (1978 – 1998)*, thèse de doctorat en sociologie et anthropologie, sous la direction de Yves Grafmeyer, Université Lumière Lyon 2, 766 p.

SEMAPHORES, 2013, *Qui achète quoi dans le parc privé existant ?*, étude interne Grand Lyon, 38 p.

SCHONE Katharina, 2010, *Stratégies d'influences et politiques de maîtrise de la croissance locale*, thèse de doctorat en science économique et de gestion, sous la direction de Catherine Baumont, 291 p.

SEMAPHORES, 2014, *Pourquoi acquérir une maison individuelle, Grand Lyon*, étude pour le compte du Grand Lyon, 93 p.

SEMAPHORES, 2013, *Qui achète quoi dans le parc privé existant*, étude pour le compte du Grand Lyon, 38 p.

SEPAL, non daté, *plaquette de présentation du SCOT 2030 de l'agglomération lyonnaise, Construire ensemble l'éco-métropole*, 8 p. URL : [www.scot-agglolyon.fr](http://www.scot-agglolyon.fr)

STEINER Philippe, 2005, Le marché selon la sociologie économique, *Revue européenne des sciences sociales*, XLIII-132, p 31 – 64.

STRATIS CONSEIL, AGENCE D'URBANISME POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE, 2007, *La stratégie des opérateurs privés sur le marché métropolitain de l'agglomération lyonnaise*, 37 p.

TALY Michel, 1998, L'impossible réforme de la fiscalité foncière, interview de Michel Taly par Joseph Comby et Vincent Renard, *Etudes foncières*, n°78, p. 8 – 11.

TAPIE Guy, 2014, *Sociologie de l'habitat contemporain. Vivre l'architecture*, Editions Parenthèses, Marseille, 237p.

TAT Esra, 2012, Un schéma participatif, *Etudes foncières*, n°160, novembre – décembre 2012, p. 52 – 53.

TESSIER Valentine, 2014, Recours abusifs, appliquer les nouvelles procédures contentieuses, *La Gazette des communes*, 14 juillet 2014, p. 44-45.

THEURILLAT Thierry, 2011, La ville négociée : entre financiarisation et durabilité, *Géographie, économie, société*, 2011/3 - Vol 13, p. 225-254.

TILLEMANS Léah, 2013, définition de « droits à bâtir », dans BOULAY Guilhem, BUHOT Clotilde (dir.), 2013, *Les mots du foncier, dictionnaire critique*, ADEF, Paris, 173 p.

TRANNOY Alain, WASMER Etienne, 2013, Comment modérer les prix immobiliers ?, *Notes du conseil d'analyse économique*, n°2, février 2013, 12 p.

TOPALOV Christian, 1973, *Les promoteurs immobiliers, contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, Mouton, Paris, 413 p.

TOPALOV Christian, 2013, Trente ans de sociologie urbaine, un point de vue français, *Métropolitiques*. URL : <http://metropolitiques.eu/Trente-ans-de-sociologie-urbaine.html>.

TUTIN Christian, VORMS Bernard, 2013, *House Prices and Housing Finance : How Much of a French Exception ?*, intervention au 25<sup>ème</sup> colloque de l'ENHR, Tarragone, 19-22 juin 2013, working paper, 20 p.

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, 2013, *Fiche thématique, Le financement du logement social : généralités*, 5 p.

USH, FPI, FFB, CAPEB, UMF, FEDERATION DES EPL, SNAL, UNTEC, 2013, *Propositions d'adaptation ou de suppression des exigences réglementaires et normatives pour agir sur le coût de production des bâtiments d'habitation*, 15 p.

VALADE Bernard, Individualisme méthodologique, *Encyclopedia universalis*, consulté le 16 janvier 2013

VERGRIETE Patrice, 2013, *La ville fiscalisée. Politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985 - 2012)*, thèse de doctorat en aménagement dirigée par Vincent Renard et Ludovic Halbert, Université Paris-Est, 309 p.

VERHAGE Roelof, 2007, Pays-Bas, un nouvel outil de politique foncière, *Études Foncières*, n°128, juillet-août 2007, p. 22 – 25.

VILMIN Thierry 2008, *L'aménagement urbain en France, une approche systémique pour construire des stratégies d'aménagement durable*, CERTU, Lyon, 216 p.

VORMS Charlotte, 2009, Surproduction immobilière et crise du logement en Espagne, *La vie des idées*, URL : <http://www.laviedesidees.fr/Surproduction-immobiliere-et-crise.html>

WEBER Alain, 2008, Aménagement urbain et poste-keynésianisme, *Métropoles* [en ligne], n°4, mis en ligne le 12 décembre 2008, consulté le 4 juillet 2014

WIEL Marc, 2011, Pistes pour un programme visant à contenir la crise urbaine actuelle, 15 p., [http://www.urbalyon.org/Document/Pistes\\_pour\\_un\\_programme\\_visant\\_a\\_contenir\\_la\\_crise\\_par\\_Marc\\_WIEL-2989](http://www.urbalyon.org/Document/Pistes_pour_un_programme_visant_a_contenir_la_crise_par_Marc_WIEL-2989)



## Articles de presse généraliste et spécialisée

AULH, Le Grand Lyon va travailler avec les promoteurs privés pour favoriser la production de logements à des prix abordables, *AULH*, 9 mai 2012

Auteur inconnu (V.L.), Nexity propose un « pacte de constructibilité » avec les collectivités les engageant à cesser de pratiquer la « mise aux enchères foncières, *Localtis*, 20 février 2014

BEUREY Thierry, 2013, Les députés lancent la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, *Localtis*, 9 décembre 2013

BEUREY Thierry, 2013, Révision des valeurs locatives d'habitation : le gouvernement dévoile les règles et le calendrier, *Localtis*, 12 septembre 2013

BEUREY Thierry, 2012, PLF 2013 : ce que prévoit le texte pour les collectivités, *Localtis*, 15 octobre 2012

BEAUVAIS Jean-Marie, POLOMBO Nadinen, CALLONEC Gaël, 2012, Modéliser l'étalement urbain. L'impact du coût immobilier, *Etudes foncières*, n°157, mai – juin 2012, p. 40 – 45.

CASTEL Jean-Charles, 2013, Quel prix de revient des constructions ?, *Constructif*, n°35, juin 2013, URL : [http://www.constructif.fr/bibliotheque/2013-6/quel-prix-de-revient-des-constructions.html?item\\_id=3343](http://www.constructif.fr/bibliotheque/2013-6/quel-prix-de-revient-des-constructions.html?item_id=3343)

COSSARDEAUX Joël, 1999, Les demandes abusives des villes sanctionnées, *Les échos*, 04 septembre 1999

D'HUISSEL Sylvain, 2014, 7 500 logements devraient être produits en 2 014 sur le Grand Lyon, *Lyon Pôle Immo*, 15 septembre 2014

D'HUISSEL Sylvain, 2014, Grand Lyon : baisse de la production de logement sociaux en 2013, *Lyon Pôle Immo*, 7 février 2014.

D'HUISSEL Sylvain, 2013, Ramener le prix du marché à sa réalité économique, *Lyon pole immo*, 24 janvier 2013

D'HUISSEL S., 2012, Nous vendons et livrons entre 400 et 500 logements par an sur le Grand Lyon, interview de Jean-Xavier Bonnet, directeur régional de Bouwfound Marignan, *Lyon Pôle Immo*, 25 juillet 2012

ESCODIE Jean-Noël, 2013, La majoration de la taxe sur le foncier non bâti reportée sine die, *Localtis*, 12 novembre 2013

GILLODES Philippe, 2013, Plus-values immobilières : de bonnes intentions mais des inquiétudes pour les terrains à bâtir, *25 millions de propriétaires, la revue de l'UNPI*, n°469, décembre 2013, p 24-27

LOCALTIS (rédaction de Localtis, avec AFP), 2013, Pas si simple, la simplification..., *Localtis*, 9 janvier 2014

MASSONAUD Robin, 2013, Impôts locaux : la révision des valeurs locatives va augmenter vos taxes de 300 à 500 %, *L'express, VotreArgent.fr*, 12 septembre 2013, URL : [http://votreargent.lexpress.fr/impots/taxe-d-habitation-taxe-fonciere-la-revision-des-valeurs-locatives-va-augmenter-vos-taxes-de-300-a-500\\_337088.html](http://votreargent.lexpress.fr/impots/taxe-d-habitation-taxe-fonciere-la-revision-des-valeurs-locatives-va-augmenter-vos-taxes-de-300-a-500_337088.html)

PADOVANI Marie-Marthe, 2010, Plus-value et taxe sur les ventes de terrains agricoles, *Le trait d'union de l'expertise agricole foncière immobilière et forestière*, septembre 2010, n°3, p. 42 – 53.

PETIT Jean-Marc, 2013, Les petits pas de la taxe d'aménagement majoré, *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, n°5705, 29 mars 2013, p. 50 – 51.



# TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Arrondissements de Lyon et communes membres du Grand Lyon en juin 2014 .....	40
Figure 2 : Plan de situation du "secteur centre" (Lyon – Villeurbanne) en 2014 et localisation de quelques grands projets d'aménagements urbains récents .....	41
Figure 3 : Typologie des logements construits entre 2002 et 2006 dans le périmètre inter-scot..	52
Figure 4 : « les acteurs de la production des ensembles pavillonnaires : multiplicité des acteurs et empilement des niveaux de compétence » .....	54
Figure 5 : Illustration de la prédominance de l'immobilier sur le foncier par le compte-à-rebours du promoteur immobilier.....	60
Figure 6: Chiffre d'affaire des promoteurs immobiliers par branches d'activité en 2012.....	66
Figure 7 : chiffre d'affaire des promoteurs immobiliers par branches d'activité entre 1990 et 2009 .....	67
Figure 8 : Types d'investisseurs et d'investissements immobiliers.....	68
Figure 9 : Composition du marché de l'acquisition de logements (2008 – 2010).....	73
Figure 10 : Nombre et part de logements vendus à des acquéreurs occupants dans les logements collectifs neufs .....	84
Figure 11 : économies réalisées sur les coûts de construction en augmentant la surface moyenne des logements d'un programme.....	87
Figure 12 : Budget immobilier d'un ménage de "classe moyenne" et prix de vente dans le résidentiel neuf dans le Grand Lyon .....	95
Figure 13 : SHON moyenne des permis de construire de logements collectifs neufs dans la ville de Lyon entre 2003 et 2011 .....	97
Figure 14 : Comparaison des réservations et de l'offre disponible en fonction du type de clientèle .....	99
Figure 15 : Plan de financement en PLUS, en % du prix de revient, en 1999 et en 2011 .....	130
Figure 16 : décompte du nombre de promoteurs immobiliers privés par la Fédération des promoteurs immobiliers .....	132
Figure 17 : Principaux rachats et fusions entre 2005 et 2010 .....	133
Figure 18 : Illustration de l'effet de levier du crédit pour une opération fictive de 5 millions d'€ de chiffre d'affaire .....	138
Figure 19 : Taux de rentabilité des fonds propres lors des opérations de promotion immobilière .....	139
Figure 20 : Rendement financier estimé des fonds investis en haut de bilan dans une opération de promotion immobilière .....	139

Figure 21 : Financement des opérations, en % par rapport au prix de revient et par tranches de chiffre d'affaires des entreprises .....	144
Figure 22 : Principales différences dans la conception par un promoteur immobilier et par un bailleur social d'une opération en maîtrise d'ouvrage directe .....	152
Figure 23 : Influence des valeurs d'usage actuel et futur sur les capacités financières d'un promoteur immobilier à lancer une opération immobilière.....	158
Figure 24 : Paliers d'augmentation des coûts de construction par modes constructifs .....	160
Figure 25 : Parts de marché de la promotion immobilière par profils d'opérateurs et par territoires .....	171
Figure 26 : Charge foncière moyenne dans le Grand Lyon par zones de conférence des maires (moyenne 2009 – 2011) et évolution entre 2005 et 2011 .....	201
Figure 27 : Fonctions assurées généralement par les entreprises de promotion immobilière....	220
Figure 28 : Production globale de logements sociaux (aides à la pierre + ANRU) dans le Grand Lyon, par type de produit.....	230
Figure 29 : Budgets consacrés aux aides à la pierre, en millions d'euros.....	230
Figure 30 : Logements commencés dans le Grand Lyon entre 2001 et 2013 .....	243
Figure 31 : Relation entre les volumes de vente et les prix au m <sup>2</sup> des logements collectifs anciens dans le Grand Lyon .....	244
Figure 32 : Nombre de logements commencés par année dans le Grand Lyon, dont nombre suite à une action foncière du Grand Lyon.....	308

# TABLE DES MATIERES

<b>Remerciements .....</b>	<b>3</b>
<b>Sommaire .....</b>	<b>5</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>7</b>
<b>Préambule : Étudier le rôle de l'autorité publique dans la régulation des dynamiques de promotion immobilière.....</b>	<b>11</b>
La structuration économique des marchés immobiliers .....	12
Prix immobiliers : apports et limites de l'approche économique néoclassique .....	12
La rationalité de l'acteur .....	14
Le marché comme structure sociale.....	16
L'acteur, le marché et le système, tentative de définition générale .....	17
La question du déterminisme social.....	18
Analyser la portée des politiques publiques .....	21
Etudier le rôle des politiques publiques .....	21
Les règles et la régulation .....	24
Niveau de généralisation des résultats .....	28
Questions de recherche .....	29
Dispositifs d'analyse des jeux d'acteurs .....	30
Entretiens avec les acteurs des dynamiques de promotion immobilière .....	31
Observations .....	34
Données produites par le Grand Lyon et ses prestataires .....	36
Plan de présentation général de la thèse .....	37
Présentation de la Communauté urbaine de Lyon (Grand Lyon) .....	39
De la Communauté urbaine à la Métropole .....	43
<b>Partie 1 : Comprendre les dynamiques de promotion immobilière .....</b>	<b>47</b>
Les acquéreurs de logements.....	47
Les propriétaires fonciers et immobiliers .....	48
Les collectivités publiques.....	48
Les promoteurs de logements.....	48
<b>Chapitre 1 .....</b>	<b>.....</b>
<b>Mobilisation de la ressource clientèle.....</b>	<b>55</b>
1.1. La connaissance de la clientèle .....	56
A. Le compte-à-rebours du promoteur immobilier .....	56
Les « études de marché » .....	61

B. La matérialisation des droits à bâtir, moment-clef du développement urbain.....	64
1.2. Importance des différents marchés immobiliers .....	66
A. Une ressource clientèle qui ne se limite pas aux logements .....	66
Une volonté du Grand Lyon de favoriser la mixité fonctionnelle.....	68
Diversification des promoteurs vers d'autres marchés .....	69
B. Marchés du logement neuf et de l'ancien .....	71
L'importance quantitative majeure du « marché de l'ancien » .....	72
C. Nature des acquéreurs et évolution des comportements d'achat.....	73
Une clientèle vieillissante .....	73
Evolutions des modes de vie .....	74
« La pierre ne ment pas » : vers une France de propriétaires ? .....	74
L'attraction pour les produits de défiscalisation .....	75
Un nombre d'investisseurs locatifs limité à Lyon par rapport à d'autres agglomérations. 78	
Positions des investisseurs-institutionnels .....	78
1.3. Modes de mobilisation de la ressource clientèle par les promoteurs immobiliers.....	80
A. La spécialisation dans un niveau de gamme .....	81
B. L'importance de la clientèle d'acquéreurs-occupants .....	83
C. Une volonté de limiter l'utilisation des réseaux de commercialisation .....	87
La capacité des promoteurs immobiliers à bien vendre leurs programmes sans aides à l'investissement locatif .....	87
La vente par réseau de commercialisation .....	90
1.4. Une certaine inquiétude face à la hausse des prix immobiliers.....	94
A. Des logements neufs de plus en plus petits.....	96
La conception des logements neufs .....	100
B. Mobiliser d'autres ressources pour limiter les prix de vente ? .....	102
1.5. Les périodes de baisse des prix immobiliers .....	103
A. La capacité à revoir un programme en cours de route .....	103
B. Influencer sur la « valeur d'opinion » .....	106
C. Le logement social : une production contra-cyclique ? .....	107
<b>Chapitre 2 .....</b>	
<b>Mobilisation de la ressource financière .....</b>	<b>111</b>
2.1. Le financement des opérations immobilières neuves .....	111
A. Montage juridique d'une opération de promotion immobilière .....	111
L'émergence d'une troisième voie, l'habitat participatif .....	115
B. Financement des opérations en haut de bilan .....	118
C. Financement des opérations en bas de bilan .....	120
Les interactions entre banques et promoteurs immobiliers .....	121
La promotion immobilière, un secteur considéré comme « à risque » par les banques. 122	
La crise financière de 2007 et l'accès aux financements bancaires.....	125
D. Le financement des opérations de logements sociaux.....	128

Raisonnement financier des bailleurs sociaux .....	128
L'importance des prêts aidés et des subventions publiques .....	130
2.2. Caractérisation des promoteurs immobiliers autour de la ressource financière .....	131
A. Une concentration croissante des acteurs du secteur et des entreprises faiblement capitalisées .....	131
B. Les « entrepreneurs » .....	134
C. Les « contraintes » .....	135
D. Les « financiers » .....	137
2.3. La promotion immobilière, une activité financière ou industrielle ? .....	140
A. Vers une financiarisation de l'activité ? .....	140
B. Des risques de phénomènes spéculatifs maîtrisés .....	144
2.4. Des logiques financières qui se retrouvent chez les bailleurs sociaux ? .....	146
<b>Chapitre 3 .....</b>	
<b>Mobilisation de la ressource « construction » .....</b>	<b>149</b>
3.1. Les coûts liés à une opération de promotion de logements .....	149
A. Une question lancinante .....	149
B. Evolution récente des coûts de construction.....	151
Le poids des réglementations .....	153
Coûts de construction... et de déconstruction .....	155
C. Différentes valorisations possibles d'un terrain.....	156
D. Des coûts de construction pluriels selon la densité .....	158
E. La question des coûts globaux.....	162
3.2. Interactions entre promoteurs et entreprises de construction.....	164
<b>Chapitre 4 .....</b>	
<b>Mobilisation de la ressource foncière .....</b>	<b>169</b>
4.1. Choix de localisation des opérations de logements neufs .....	169
4.2. La position du propriétaire foncier privé .....	174
A. Le prix, variable essentielle pour le vendeur de terrain.....	174
B. ... mais un facteur qui est rarement l'élément déclencheur de la vente .....	177
L'importance des « évènements de la vie » .....	177
L'importance de la fiscalité foncière .....	179
4.3. Trouver du foncier mutable et constructible .....	180
A. L'importance du réseau d'apporteurs d'affaires .....	181
B. La prospection foncière .....	185
4.4. Le contrôle de la ressource foncière .....	188
A. Les conditions suspensives d'achat du foncier .....	189
B. Constituer des réserves foncières pour limiter l'incertitude ? .....	194
4.5. Accès au foncier pour les bailleurs sociaux .....	199
4.6. Aménagement et promotion immobilière .....	203



A. Définition du terme « aménagement » .....	203
B. Aménagement et promotion immobilière, deux métiers différents ? .....	205
C. Des promoteurs immobiliers amenés à faire de petits aménagements.....	210
<b>Conclusion de la partie 1 .....</b>	
<b>La difficile catégorisation des promoteurs de logements .....</b>	<b>215</b>
La taille des entreprises, élément majeur de différenciation.....	215
Autres modes de catégorisation des promoteurs immobiliers .....	218
<b>Partie 2 : Le rôle des politiques foncières dans les dynamiques de promotion immobilière .....</b>	
<b>Chapitre 5 .....</b>	
<b>La définition et l'articulation des politiques foncières locales.....</b>	<b>225</b>
5.1. Les compétences du Grand Lyon en matière de logement et d'urbanisme .....	226
A. Au tournant des années 1980 – 1990 : structuration d'une politique locale de l'habitat et approbation du Schéma Directeur Lyon 2010 .....	227
B. Années 2000 : le Grand Lyon devient « autorité organisatrice de la politique de l'habitat » .	229
5.2. Les objectifs poursuivis par le Grand Lyon .....	232
A. L'importance du SCOT de l'agglomération lyonnaise .....	233
B. Le PLU, un projet politique avant d'être un règlement .....	235
C. La fusion entre PLU et PLH .....	237
D. Les objectifs généraux du SCOT et du futur PLUH .....	240
E. Les objectifs en matière de logement.....	241
Un objectif majeur, produire un maximum de logements .....	242
La « mixité sociale » et la production de logements sociaux.....	246
Limiter l'étalement urbain .....	247
Agir sur le parc de logements existant.....	248
5.3. L'élaboration des politiques publiques dans le Grand Lyon .....	249
A. Existe-t-il un « intérêt communautaire » ? .....	249
B. L'implication des promoteurs de logement dans la définition des politiques publiques .....	252
Niveau national .....	253
Au Grand Lyon .....	253
L'importance de la réputation.....	255
La promotion immobilière, une activité qui reste incomprise ? .....	256
Des lieux d'échanges multiples mais parfois difficiles à saisir .....	257
5.4. Définition de « politiques foncières » .....	259
A. Politiques foncières et droit de propriété .....	260
B. Les politiques foncières, des leviers au service d'un projet politique.....	263
<b>Chapitre 6 .....</b>	
<b>Le contrôle des dynamiques d'aménagement et l'action foncière publique .....</b>	<b>267</b>

6.1. Les opérations d'aménagement d'initiative publique .....	268
A. La gestion des ZAC dans le Grand Lyon .....	270
Le financement des projets en ZAC.....	270
Les frontières entre aménagements publics et privés .....	273
La ZAC, zone d'exception ? .....	275
B. Modalités d'action en ZAC pour les promoteurs de logements .....	278
Volonté de construire en ZAC de la part des promoteurs de logements.....	278
Des promoteurs qui partent tous avec les mêmes chances de victoire aux concours ?	279
Des opérations lourdes et aléatoires pour un promoteur ?.....	282
Des promoteurs qui déplorent la vente des charges foncières à des prix élevés .....	284
6.2. Le contrôle et le financement de l'aménagement par le partenariat et la fiscalité.....	289
A. Les opérations d'aménagement d'initiative privée .....	289
Les grands projets d'aménagement d'initiative privée .....	289
Aménager sans vendre les charges foncières.....	293
B. Des promoteurs ouverts aux partenariats avec les collectivités : l'exemple du PUP .....	295
C. La Taxe d'Aménagement.....	300
6.3. Développer plus fortement l'action foncière publique ? .....	302
A. Les multiples objectifs de l'action foncière .....	302
Deux modèles souvent cités en exemple : les Pays-Bas et l'agglomération rennaise...	304
B. Le Grand Lyon en régie directe.....	306
C. Plaidoyer partagé pour une action foncière plus forte et mieux positionnée stratégiquement .....	309
Le Grand Lyon manque d'anticipation foncière .....	309
L'action foncière, source de tension entre le Grand Lyon et les communes .....	311
Action foncière et régulation des prix fonciers et immobiliers.....	313
D. L'action foncière « légère » comme ressource .....	317
<b>Chapitre 7 .....</b>	
<b>Agir sur la production de logements par l'offre foncière .....</b>	<b>321</b>
7.1. La régulation des dynamiques de promotion par l'offre foncière .....	321
A. Effet du zonage sur les prix fonciers et immobiliers.....	321
Y a-t-il un manque de foncier urbanisable ? .....	322
B. Des politiques publiques schizophréniques ? .....	324
Conséquences urbanistiques et immobilières d'une absence de zonage .....	325
Une mesure qui n'a pas duré, la majoration de 30 % des droits à bâtir .....	329
7.2. Augmenter l'offre en foncier constructible grâce aux politiques fiscales ? .....	330
A. La taxe sur les plus-values immobilières .....	332
Taxer les transactions immobiliers par rapport aux écarts à la moyenne des prix.....	334
B. Encourager le renouvellement urbain par l'impôt foncier.....	334
Libérer du foncier en taxant les terrains nus constructibles.....	335
Une mesure inégalitaire et confiscatoire ? .....	337

Comment savoir qu'un terrain est « à bâtir » ? .....	340
C. L'impôt foncier basé sur la valeur vénale des biens .....	342
La lancinante question de l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales .....	343
Les limites liées à l'évaluation .....	345
<b>Chapitre 8 .....</b>	<b>347</b>
<b>La règle de droit des sols comme ressource .....</b>	<b>347</b>
8.1. L'importance du droit des sols dans les relations entre les collectivités locales et les promoteurs de logements .....	348
A. Principe de l'urbanisme réglementaire et évolutions actuelles .....	348
La grande mutabilité du règlement du PLU .....	349
Le droit des sols, élément désormais postérieur au projet .....	350
B. La règle de droit comme ressource pour le Grand Lyon et les communes .....	351
Le PLU de 2005 : un ou plusieurs règlements à l'échelle du Grand Lyon ? .....	353
Les relations communes / Grand Lyon concernant l'application du droit des sols .....	357
L'introduction de souplesse dans le règlement du PLU .....	361
8.2. L'application du droit des sols .....	363
A. L'établissement d'un rapport de force entre collectivités et promoteurs .....	363
Pour les promoteurs, le refus d'une « instruction qualitative » .....	363
Le rôle des « architectes-conseil » .....	366
La portée de « l'examen concerté préalable » .....	370
Influences sur le travail des architectes .....	371
B. Des rapports de force différents selon les communes .....	373
Différences entre agglomérations / culture locale .....	373
Différences entre communes au sein du Grand Lyon .....	374
8.3. Atouts et limites de l'usage de la règle de droit des sols comme ressource .....	377
A. Vers un urbanisme ouvertement discrétionnaire ? .....	377
La pression des promoteurs immobiliers pour maintenir un PLU strict .....	379
B. Mode de contrôle de l'incertitude par les promoteurs immobiliers .....	382
Les promoteurs immobiliers placés au centre des dynamiques d'action organisée .....	383
Mode de gestion de l'incertitude par les promoteurs immobiliers .....	385
Participation des propriétaires initiaux ou effets inflationnistes sur les prix des logements ? .....	388
C. Etendre le financement de la qualité urbaine en jouant sur l'application du droit des sols ? .....	389
Avoir des moyens humains et suffisamment formés et en quantité suffisante .....	390
Le rappel de la règle de droit par les subordonnés .....	391
Le « slack organisationnel » .....	395
Limites « démocratiques » .....	396
L'augmentation du risque de recours sur les permis de construire .....	397
L'état des marchés immobiliers .....	400

Un pouvoir de mobilisation des règles de droit limité à certains espaces .....	401
8.4. L'imposition réglementaire, un outil toujours utilisé : l'exemple des SMS .....	402
A. Le cas des secteurs de mixité sociale (SMS) .....	402
B. Effets des SMS sur les prix immobiliers et fonciers .....	405
C. Une obligation réglementaire qui ne porte pas uniquement sur le logement social .....	411
D. Les limites à l'usage de la règle stricte .....	412
Une politique qui fonctionne en « marchés tendus » .....	413
<b>Conclusion de partie 2 .....</b>	<b>421</b>
<b>Concilier les objectifs publics en matière de développement urbain.....</b>	<b>421</b>
Mode de régulation des dynamiques de promotion et artificialisation des sols .....	421
Une volonté communale de ne pas toucher à la forme du cadre bâti existant.....	421
Les ménages modestes poussés vers les espaces périurbains ?.....	422
Dynamiques de promotion immobilière et inégalités de richesse.....	427
Limites et bienfaits du dynamisme économique de l'agglomération lyonnaise .....	427
La participation des promoteurs immobiliers .....	429
Mode actuel de régulation des dynamiques de promotion et inégalités sociales.....	430
<b>Conclusion générale .....</b>	<b>437</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>441</b>
Articles de presse généraliste et spécialisée.....	458
<b>Table des figures .....</b>	<b>461</b>
<b>Table des matières .....</b>	<b>463</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>470</b>
Exemple de guide d'entretien avec un promoteur immobilier.....	470
Exemple de guide d'entretien pour un bailleur social .....	476
Exemple de guide d'entretien pour élu local .....	482

# ANNEXES

Nous reproduisons en annexe quelques uns des guides d'entretiens utilisés. Signalons que ces guides ont évolué au cours de l'avancement de notre compréhension du système d'acteurs étudié. Ces entretiens étaient semi-directifs et ont duré, selon les personnes rencontrées, entre 1h et 2h30. Du fait du caractère inductif de notre méthode de recherche, la trame effective des entretiens s'est plus ou moins éloignée de celle présentée dans les documents ci-dessous. Nous présentons donc ici des guides d'entretien « types », en reproduisant ceux destinés aux promoteurs immobiliers (15 entretiens), aux bailleurs sociaux (6 entretiens), aux élus locaux (5 entretiens). En complément de ceux-ci, nous avons rencontrés quinze agents publics (dont la trame d'entretien ressemble à celle des élus locaux, mais avec des entrées spécifiques selon la nature du poste de la personne interviewée), quatre banquiers, quatre notaires, trois architectes (directeurs de cabinets d'architecture), un aménageur (chargé de mission) et deux « experts » des marchés (employés d'observatoires des marchés immobiliers).

## ***Exemple de guide d'entretien avec un promoteur immobilier***

### **Présentation de la personne / de son entreprise**

#### Activité de l'entreprise

a/ Comment définissez-vous votre activité professionnelle ?

- \_ *Concevez-vous l'aménagement et la promotion comme deux métiers bien différents ?*
- \_ *Comment définissez-vous l'activité de promoteur immobilier ?*

b/ Quel est votre propre rôle au sein de la structure ?

c/ Historique de la société

d/ Êtes-vous, au sein du secteur de la promotion immobilière, spécialisé dans certaines activités ou certains produits ?

*Votre entreprise intervient-elle :*

- dans différents **types de produits proposés** :
  - o *dans le logement : maisons individuelles, lots aménagés, individuel groupé, intermédiaire, collectif ?*
  - o *dans l'immobilier : résidentiel, commercial, tertiaire, industriel, logistique...*
- dans plusieurs **gammes de logement** ?
- dans différents **types de demande** : investissement ou accession ?
- **intégration d'autres métiers** dans l'entreprise ou le groupe ?

### Statut de l'entreprise

Quelle est le statut de votre entreprise ?

Quelle est la structure de l'actionnariat de votre société ? :

- *entreprise familiale ;*
- *particuliers - actionnaires ;*
- *banques ;*
- *fonds d'investissement.*

*(Cette structure de l'actionnariat influence-t-elle votre stratégie et votre pratique ?)*

### Implantation et taille de l'entreprise

Sur quels espaces êtes vous implantés, dans quelles agglomérations ?

Quelle part de votre activité et de votre chiffre d'affaire réalisez-vous dans l'agglomération lyonnaise ?

Où travaillez-vous sur Lyon ? (centre-ville, Grand-Lyon, extérieur GL)

### Ressources

Combien de salariés employez-vous ?

De quelle organisation technique et commerciale, a besoin une société comme la votre pour mener à bien son activité ?

- *Pensez vous souhaitable qu'une société de promotion ait son propre bureau d'études techniques ?*
- *Son propre bureau d'architectes ?*
- *Sa propre entreprise de construction ?*

Quelle forme prend votre implication dans les réseaux qui vous représentent ? (FPI, UCI ...)

## **Comportement de l'entreprise / Rapport avec les autres acteurs**

a/ Comment identifiez-vous qu'il est préférable de construire à tel endroit plutôt qu'à tel autre ?

b/ Comment sont arbitrés au sein de votre groupe les prises de risque sur le foncier ?

c/ Avez-vous des objectifs de logements à construire ? Comment décidez-vous de ce nombre ?

d/ Vous arrive-t-il de constituer des **réserves foncières** pour construire dans les prochaines années ?

- *Pourquoi ne constituez vous pas de réserves foncières ?*
- *Vous est-il arrivé de revendre des terrains que vous aviez achetés pour construire ?*

e/ Le projet une fois au point, êtes-vous parfois amené à le modifier plus ou moins profondément ?  
Avez-vous parfois été amené à y renoncer ou à en différer longtemps le lancement ?

**f/ Quels sont les principaux risques auxquels vous avez à faire face dans votre activité ?**

État des marchés immobiliers

**a/ Que faut-il penser de l'augmentation des prix immobiliers ?** Quels en sont les conséquences ?

- *Quels sont les facteurs qui expliquent la hausse des prix immobiliers et fonciers ?*
- *Pensez-vous possible un retournement du marché immobilier à court ou moyen terme ?*

**b/ Comment vous prémunissez vous des risques économiques conjoncturels ?**

- *diversification des activités de l'entreprise*
- *diversification des produits ? Production dans toutes les gammes de logements ou spécialisation ? Diversification vers promotion immobilière d'entreprise ? etc.*
- *des zones d'intervention ? Étendre l'activité à d'autres agglomérations... Comment se passe l'implantation dans une nouvelle agglomération ?*
- *diversification des techniques de financement ?*

**b/ Que se passe-t-il dans les périodes de retournement des marchés immobiliers ?**

- Quelles sont les capacités des promoteurs immobiliers à trouver du foncier ?*
- Les propriétaires fonciers préfèrent-ils attendre ?*

**c/ Que penser des politiques fiscales pour inciter les propriétaires fonciers à vendre leur terrain ?**

Rapport aux autres promoteurs

**a/ Comment se matérialise la concurrence entre promoteurs (prix des logements, foncier...) ?**

**b/ Constatez vous qu'il existe différents types de promoteurs ? Est-il possible de les catégoriser ?**

**c/ Y-a-t-il des promoteurs spécialisés dans des produits calibrés pour maximiser les aides à l'investissement locatif ?**

**Y-a-t-il des promoteurs spécialisés dans d'autres « niches » ?**

Rapport avec les clients

**a/ Comment décidez vous de la fixation des prix de sortie des appartements ?**

**b/ Quel est le rôle de l'observation des marchés ?**

**c/ Rapports entre les marchés de l'ancien et du neuf ?**

**d/ Qui sont les acheteurs finaux ? A quel âge (évolution dans l'âge) ? Quelles motivations ?**

*Y a-t-il des **évolutions dans les modes de vie** ?*

e/ Essayez-vous de limiter les prix de vente afin de garder une clientèle de primo-accédants ?

f/ Diminution de la taille des logements vendus pour compenser la hausse des prix au mètre carré ?

g/ **Evolutions dans les techniques de marketing et de commercialisation** ces dernières années ?

*Segmentation de l'offre (ciblage de clientèles bien précises), individualisation de l'offre, nouvelles techniques marketing (offres promotionnelles, démarche « qualité » via la labellisation)*

g/ Quelle place des investisseurs institutionnels dans la clientèle ?

h/ Quelle utilisation des réseaux de vente / défiscalisation ?

Entreprises de construction ?

a/ Comment se fait le choix des entreprises de construction ?

b/ Est-ce un poste de dépenses sur lequel il est possible de jouer ?

c/ Quel est le montant des coûts de construction aujourd'hui ?

Rapport avec les financeurs : tour de table, crédit bancaire

a/ Par quels moyens assurez-vous le financement de vos programmes ?

*- crédit bancaire : Avez-vous des difficultés à emprunter auprès des banques ? Comment choisissez-vous la banque à laquelle vous vous adressez ? Comment intervient-elle (quels types de crédits ? Quelles garanties demandent-elles ?)*

*- tour de table*

*- Utilisez-vous des fonds propres importants pour financer vos programmes ?*

b/ Constatez-vous une **évolution dans votre rapport aux banques** ?

*- Resserrement du crédit ?*

*- Évolution des taux ?*

c/ Quels sont les **niveaux de pré-commercialisation et de fonds propres aujourd'hui demandés par les banques** ? Est-ce qu'ils évoluent ?

Rapport avec les propriétaires fonciers

a/ Quelle est l'importance du facteur « foncier » dans vos opérations ? Son achat relève-t'il dans toutes les situations d'une logique de « compte à rebours » ?

*\_ Considérez que « le foncier est cher » ?*



\_ Vous arrive-t-il de reconsidérer les caractéristiques du programme d'abord envisagé si le vendeur du terrain maintient un prix supérieur à celui que vous êtes disposé à dépenser ?

b/ Quels types de terrains recherchez-vous ?

- superficie
- prix
- localisation
- **usage antérieur ou présent** : quelle importance ?

c/ Quels sont les types de négociation selon les types de propriétaires fonciers (particuliers, gros propriétaires (RFF, HCL...), Etat, collectivités locales...)

d/ Vous arrive-t-il souvent de renégocier un compromis de vente de terrain ?

#### Rapport avec les bailleurs sociaux (incitation réglementaire)

Existe-t-il une concurrence pour l'accès au foncier entre bailleurs et promoteurs privés ?

Quelle vision avez-vous des secteurs de mixité sociale ? *Cela engendre-t-il : une hausse sur le prix de sorties des logements ? Une diminution de la marge du promoteur ? Une diminution du niveau d'argent offert au propriétaire initial du foncier ?*

Vendez-vous du PLS ? Est-ce connu par les acheteurs ?

### **Rôle de la collectivité publique**

a/ Comment s'établit le dialogue avec l'administration et les pouvoirs publics ? Sur quels éléments ?

- *De manière générale, trouvez-vous que **les élus et les techniciens des collectivités locales comprennent le métier de promoteur** ?*

b/ La collectivité doit elle selon vous mener une politique qui vise à maîtriser les prix de sorties des logements ? Si oui, par quels moyens ?

#### Intervention en ZAC

a/ Candidatez vous dans les **ZAC** ? (pourquoi pas dans les ZAC ?)

b/ Est-ce que ce sont des montages d'opérations différents du diffus ?

c/ Les opérateurs sont-ils traités sur un pied d'égalité dans les concours ?

*Certains ont-ils plus de capacités de négociations ?*

*Est-il important d'être reconnu comme un opérateur régulier dans l'agglomération ?*

d/ La collectivité fait-elle beaucoup d'efforts sur les prix de vente du foncier ?

*Y a-t-il de réelles marges de négociation ?*

#### Plan Local d'Urbanisme

a/ Dans quelle mesure tenir compte des schémas d'urbanisme ?

*- Quelle importance accordez vous à la stratégie à moyen et long terme de la collectivité (SCOT, PLU, PLH, plan de mandat, discours...) ?*

b/ Quel est l'importance des documents d'urbanisme sur le fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers ?

c/ Vous impliquez vous dans l'actuelle révision du PLU ?

#### PLU, obtention des permis de construire

a/ **Comment se passe les discussions avec la collectivité instructrice lors des dépôts de permis de construire ?**

b/ Construisez-vous la plupart du temps à la limite maximale de constructibilité autorisée ?

***Avez-vous des marges de négociation ?***

*Rôle de l'architecte-conseil ?*

**c/ Constatez-vous des changements importants d'approches selon les communes ?**

d/ Pour un promoteur qui n'agit pas dans une commune ou une agglomération, **est-il facile de s'introduire dans le marché d'une commune ?**

e/ Question des **recours sur les permis de construire...**

f/ Y a-t-il d'autres lieux d'échanges avec les élus ou agents publics (par exemple des manifestations ponctuelles tels que les salons de l'immobilier) ?

### **Conclusion, prise d'autres contacts**

**Identifiez-vous des spécificités du marché lyonnais du logement ?** (par rapport à tout ce dont on vient de parler)

Perspectives 2012 - 2013 : craintes face à la fin annoncée du Scellier ?

Doit-on craindre beaucoup de licenciements chez les promoteurs dans les mois à venir ?

Quels acteurs me conseilleriez-vous de rencontrer ?

## ***Exemple de guide d'entretien pour un bailleur social***

### **1/ Présentation de la personne / de son entreprise**

#### Activité de l'entreprise

a/ Pouvez-vous vous présenter ? Comment définissez-vous votre activité professionnelle ?

\_ Concevez-vous l'**aménagement et la construction** comme deux métiers bien différents ?

\_ Comment définissez-vous l'activité de bailleur social ?

b/ Quel est votre propre rôle au sein de la structure ?

c/ Votre groupe intègre-t-il d'autres activités, d'autres métiers ?

#### Statut de l'entreprise

Quelle est le statut de votre entreprise : OPH, SA-HLM (EPH), coopérative ?

Ce statut a-t-il une importance sur votre activité ?

Si SA-HLM, quelle est la structure de l'actionnariat de votre société ? :

*Cette structure de l'actionnariat influence-t-elle votre stratégie et votre pratique ?*

#### Ressources / taille de l'entreprise

Combien de salariés employez-vous ?

**Votre direction fait autant du montage d'opérations neuves que de la réhabilitation du parc ancien et de l'acquisition-amélioration ?**

Est-ce votre direction qui s'occupe de la Convention d'Utilité Sociale ?

Quelle forme prend votre implication dans les réseaux qui vous représentent ? (ARRA HLM, ABC HLM)

### **2/ Comportement de l'entreprise**

#### Implantation de l'entreprise / développement actuel

a/ Sur quels espaces êtes vous implantés, dans quelles agglomérations ?

- *Quelle part de votre activité et de votre chiffre d'affaire réalisez-vous dans l'agglomération lyonnaise ?*

b/ Quelle localisation du patrimoine ?

c/ Êtes-vous toujours dans une perspective d'augmentation de votre patrimoine ?

d/ Quelle production de logements par année ?

f/ Avez-vous détruit une part de votre patrimoine ces dernières années ? (dans le cadre d'un PRU notamment)

g/ De quels moyens humains, de quelle organisation, a besoin une société / une direction comme la votre pour mener à bien son activité ?

h/ Faites-vous de l'**accession sociale à la propriété** ? Du tertiaire et commerces ?

Prises de position lors d'un programme immobilier particulier

a/ Quelle est la localisation de vos opérations neuves ?

Comment identifiez-vous qu'il est préférable de construire à tel endroit plutôt qu'à tel autre ?

b/ Comment recherchez-vous les terrains sur lesquels vous allez construire ?

*Faites-vous de la « prospection foncière » ?*

*Les communes proposent-elles des terrains ?*

c/ Comment sont arbitrés au sein de votre groupe les prises de risque sur le foncier ?

d/ L'achat effectif du foncier se fait-il une fois le PC (Permis de construire) obtenu, les recours purgés et les financements réunis ?

**e/ Combien de temps peut s'écouler entre la signature du compromis de vente du terrain et la livraison de l'opération ?**

f/ Y a-t-il une limite temporelle acceptable entre le lancement et la livraison d'une opération au-delà de laquelle le risque financier devient trop grand ?

(Relances)

*Les principaux risques sont liés à quels postes de dépenses :*

- *absence d'accord avec les propriétaires fonciers : rencontrez-vous des obstacles du côté des terrains ?*
- *obtention du permis de construire*
- *financement : rencontrez-vous des obstacles du côté des sources de financement ?*
- *coûts de construction*
- *frais d'aménagement*
- *taxes*

g/ Comment se passe le choix de l'architecte ?

h/ Le projet une fois au point, êtes-vous parfois amené à le modifier plus ou moins profondément ?  
Avez-vous parfois été amené à y renoncer ou à en différer longtemps le lancement ?

### 3/ Fonctionnement général des marchés

#### Connaissance du fonctionnement des marchés

a/ Quel est votre rapport à la conjoncture économique ? Est-ce que l'état général des marchés immobiliers influe sur votre activité ?

b/ Que faut-il penser de l'augmentation des prix immobiliers ? Quels en sont les conséquences ?

- *Quels sont les facteurs qui expliquent la hausse des prix immobiliers et fonciers ?*
- *Pensez-vous possible un retournement du marché immobilier à court ou moyen terme ?*

c/ Quel rôle peut jouer l'observation dans la fonctionnalité des marchés ?

d/ Identifiez-vous des **spécificités au marché lyonnais** du logement ?

- *Comment évaluez-vous la demande et sa satisfaction ?*

e/ Y-a-t-il un « marché du locatif social » ?

- *Quels liens entre le marché du locatif privé et du locatif social ?*
- *Quels sont les liens entre les marchés du neuf et de l'ancien ?*

### 4/ Les rapports entretenus avec les autres acteurs du système

#### Rapports avec les promoteurs immobiliers

a/ Existe-t-il une concurrence pour l'accès au foncier entre bailleurs et promoteurs privés ?

b/ Quelle vision avez-vous des secteurs de mixité sociale ? *Cela engendre-t-il : une hausse sur le prix de sortie des logements ? Une diminution de la marge du promoteur ? Une diminution du montant proposé au propriétaire initial du foncier ?*

***Les règles du jeu fixées par la charte SMS vous semblent-elles respectées ?***

c/ **Combien d'opérations neuves réalisez où vous êtes maître d'ouvrage / acquisition en VEFA / acquisition / amélioration ?**

d/ Les bailleurs sociaux ont-ils encore les moyens d'être maîtres d'ouvrage ? (sans acheter les logements à des promoteurs immobiliers privés)

e/ Question sur la VEFA, comment se passe l'achat des logements aux promoteurs immobiliers dans les SMS ?

- Les promoteurs mettent-ils fortement en concurrence les bailleurs sociaux ou y-a-t-il une inscription dans la durée des rapports entre vous et un ou des promoteurs immobiliers ?

- Quelles sont les marges de négociation avec les promoteurs ?

- Imposez-vous votre propre cahier des charges ? Avez-vous des exigences particulières ?

- Quels sont les éléments qui sont discutés avec les promoteurs (typologie, agencement intérieure, qualité des matériaux, chauffage...) ?

f/ **Avez-vous réorganisés vos équipes** pour répondre à ce nouvel état de fait (qu'une bonne partie de la production neuve ne soit plus en maîtrise d'ouvrage directe) ?

g/ Quelle définition donnez-vous à la profession de promoteur immobilier ?

#### Rapport avec la « clientèle »

a/ Comment se vit la cohabitation entre locataires sociaux et les autres occupants dans les logements acquis en VEFA aux promoteurs ?

b/ Y a-t-il une évolution ces dernières années de la nature des demandeurs (taille des ménages, moyens financiers...) ?

*Cela engendre-t-il une évolution dans la nature de vos locataires ou la « mixité » au sein des logements de votre groupe existe-t-elle toujours ?*

*Quelle est la part de chacun des réservataires dans les attributions (contingent Etat, GL, CG, collecteurs)*

#### Rapport avec les entreprises de construction

a/ Comment se passe le choix des entreprises de construction ?

b/ Est-ce un poste de dépense sur lequel il est possible de jouer ?

C/ Constatez-vous une évolution dans la qualité des logements construits ces dernières années ?

#### Rapport aux autres bailleurs sociaux

a/ Y-a-t-il une concurrence entre bailleurs? (*dans la clientèle, dans l'accès au foncier, dans l'accès aux logements vendus par les promoteurs privés...*)

b/ Y a-t-il des bailleurs sociaux spécialisés dans la construction et la gestion de certains types de logement ?

#### Rapports avec les financeurs : acheteurs / banques

a/ Par quels moyens assurez-vous le financement de vos programmes ?

- *Recours aux crédits de la Caisse des Dépôts et Consignations*

- *Recours au crédit bancaire auprès d'autres banques ?*
- *Utilisez-vous des fonds propres importants pour financer vos programmes ? Cela donne-t-il plus de liberté ?*
- *Subventions publiques : **comment se passe les négociations avec les collectivités locales ?***

b/ Qui subventionne ? Région ? Entreprises directement ?

*Quel niveau de subvention pour chacun ?*

c/ Comment se passent les négociations avec les CT pour l'accès aux subventions ? Quels sont les critères pris en compte ?

Rapports avec les propriétaires fonciers (ce qui amène un promoteur à construire à tel ou tel endroit)

a/ Quelle est l'importance du facteur « foncier » dans vos opérations ?

*Considérez que « le foncier est cher » ?*

b/ Comment estimez-vous le coût du foncier ?

*Est-ce selon ce que les vendeurs demandent ? Selon vos bilans d'opérations ? Utilisation d'observatoires ?*

c/ Comment recherchez-vous les terrains sur lesquels vous allez construire ?

d/ Quels types de terrains recherchez-vous ?

- superficie
- prix
- localisation
- **usage antérieur ou présent** (bâti ou non, usage d'habitation, industriels, agricoles, ZAC) ?

e/ Constituez-vous des réserves foncières pour construire dans les prochaines années ?

*Les terrains dont vous disposez actuellement vous permettent-ils de construire combien de logements ?*

*Vous est-il arrivé de revendre des terrains que vous aviez achetés pour construire ?*

Rapports et place de la collectivité publique

a/ Comment s'établit le dialogue avec l'administration et les pouvoirs publics ?

*De manière générale, trouvez-vous que les élus et les techniciens des collectivités locales comprennent le métier et le raisonnement des bailleurs sociaux ?*

b/ Comment définiriez-vous les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales ?

c/ Quelle importance accordez vous à la stratégie à moyen et long terme de la collectivité (SCOT, PLU, PLH, plan de mandat, discours...) ?

*Quels documents consultez-vous ? Vous penchez vous sur le projet territorial de la collectivité ou vous concentrez vous sur les règlements et politiques foncières et fiscales qu'elle génère ?*

d/ Quel est, et quel devrait-être le rôle des documents d'urbanisme (SCOT, PLH/PDU, PLU) ?

*Est-ce :*

- *un frein au développement par la limitation de foncier constructible qu'il engendre ;*
- *un document qui crée de la visibilité à la fois à travers sa ligne directrice (le projet politique) et la fixation de règles ;*
- *une « règle du jeu », qui permet de cadrer les négociations entre propriétaires fonciers, opérateurs, acquéreur et autorité publique ;*
- *autre chose... ?*

e/ Y-a-t-il négociations au moment du dépôt de la demande du permis de construire ?

*De manière similaire aux promoteurs immobiliers, craignez-vous de perdre de la constructibilité après passage auprès des architectes conseils ?*

*Est-ce que les comportements sont différents entre les communes au sein du Grand Lyon ?*

*Ont-elles des interprétations différentes du PLU ?*

f/ Faites-vous face à beaucoup de **recours** lors de la réalisation d'une opération de construction ?

g/ Au-delà de la régulation qui existe déjà dans le monde du logement social, la collectivité publique doit elle selon vous mener une politique qui vise à maîtriser les prix fonciers et immobiliers ?

## **5/ Conclusion, prise d'autres contacts**

Que faudrait-il améliorer dans les relations entre acteurs du monde du logement ?

Quels acteurs me conseilleriez-vous de rencontrer ?



## **Exemple de guide d'entretien pour élu local**

Ce guide était destiné à un Vice-Président du Grand Lyon, ancien maire d'une commune de première couronne (adjacente à la commune de Lyon).

Quelles sont vos attributions au Grand Lyon en tant que Vice-Président au ... ?

### **Rôle du PLU**

a/ Puisque nous sommes dans la révision du PLU, **comment concevez-vous le rôle du PLU ?**

*Est-ce une forme de « guide » au même titre que le plan de mandat ? Est-ce un règlement qui cadre l'action des acteurs ? Est-ce avant tout un projet ? Un idéal à atteindre ?*

b/ Entre développement économique, protection des espaces naturels et agricoles, construction de logements en grand nombre, renouvellement des quartiers de grands ensembles... Y-a-t-il parfois certaines tensions entre ces objectifs et des arbitrages difficiles à faire ?

c/ Est-ce difficile de concilier les grands objectifs du PLU : intensification, intégration urbaine du bâti nouveau, limitation de l'étalement urbain, maintien d'activités en ville... ?

### **Financement du développement**

La question du financement de l'aménagement et du développement urbain en général, est-elle une question qui émerge régulièrement ?

Entre financement par l'usager, par le contribuable ou par les propriétaires fonciers et immobiliers, quels sont les choix qui sont faits aujourd'hui dans l'agglomération lyonnaise ?

### **Fiscalité**

La **suppression de la Taxe Professionnelle** a-t-elle changé les choses pour le Grand Lyon et pour les communes ?

*Cela signifie que les ressources proviennent désormais d'avantage des ménages, est-ce que cela réoriente les objectifs politiques vers l'attraction des ménages plutôt que des entreprises ?*

a/ Un impôt ou une taxe peuvent-être utilisés comme entrées fiscale, mais aussi comme une incitation. Est-ce des débats que vous avez ?

b/ Quelle utilisation de la **Taxe d'Aménagement** ? Est-elle une **alternative à l'aménagement public** en ZAC ou sur foncier public ?

c/ La lutte contre la rétention foncière est-elle essentielle ?

*Si oui, comment juger qu'une parcelle en zone U soit non bâtie ?*

d/ L'**impôt foncier** pourrait-il être utilisé comme un véritable outil de financement du développement urbain ?

*Faut-il mieux le baser sur la valeur vénale ou la valeur locative des biens ?*

## Politiques du logement

a/ Rendre le logement abordable est un des objectifs du Grand Lyon. Comment l'atteindre ?

b/ Y-a-t-il selon vous un **manque de foncier disponible** dans l'agglomération, comme le disent certains opérateurs ?

c/ Quelles formes doit prendre l'intensification urbaine ?

*Y a-t-il une forte pression des habitants pour ne pas densifier ?*

d/ Quel doit être la **place du logement social** ?

***En quoi le concept de « mixité sociale » est-il important ?***

*Le logement social doit-il être réservé au plus démunis ou ouvert au plus grand nombre ?*

e/ L'accès à la propriété doit-il être soutenu plus fortement ?

*Le PTZ doit-il être ré-ouvert à l'ancien ?*

*La vente de logements sociaux à leurs occupants est-elle une bonne chose ?*

## Révision du PLU

a/ Quels sont les partenaires importants à consulter lors de la mise en place d'une nouvelles politique publique ? (les habitants; les bailleurs sociaux, les promoteurs immobiliers, les propriétaires, les agences immobilières, les architectes...)

b/ Quels enjeux et conséquences de la fusion entre PLU et PLH ?

c/ Quel bilan faites-vous à ce stade du PLU actuel ?

*Est-il une base à la révision actuelle ou bien les choses ont vraiment beaucoup changées ?*

d/ Quels sont les avantages et inconvénients d'un PLU intercommunal ?

e/ Faut-il maintenir la délivrance des permis au niveau communal ?

## Etat des marchés

a/ Quels sont les éléments explicatifs de la hausse des prix immobiliers et fonciers dans les années 2000 ?

b/ Comment voyez-vous la **hausse des prix immobiliers des années 2000** ? Est-ce un élément qui vous inquiète, ou aussi une opportunité intéressante pour développer de l'offre nouvelle, notamment en renouvellement urbain (exemple de Saint-Priest) ?

*Est-il du rôle de l'autorité publique de chercher à réguler les prix immobiliers et fonciers ?*

## Urbanisme

### Permis de construire

a/ Selon vous, le règlement du **PLU doit-il être strict et non discutable**, ou introduire de la souplesse ?

b/ Le système des orientations d'aménagement (ou pour aller encore plus loin, les secteurs de projet Apparu), vous paraissent-ils intéressants ?

*Peut-on imaginer un système où les demandes de permis se basent essentiellement non plus sur le règlement) mais sur les OA ?*

c/ **Vous impliquez-vous dans l'instruction des permis de construire et les réunions d'architecte-conseil qui peuvent les précéder ?**

*Sur quels éléments portent les discussions avec les maîtres d'ouvrage ? (forme et l'insertion urbaine, la qualité architecturale, la nature des matériaux, typologie des appartements, réalisation d'espaces verts, de cheminements, etc.)*

d/ L'échange de constructibilité contre de la qualité urbaine vous paraît-il un système intéressant ?

e/ Quel est le rôle de l'architecte - conseil ?

*Les architectes - conseils ont-ils aussi des exigences (autre que celles du maire) ? Leur arrive-t-il aussi de s'opposer au maire pour lui dire de faire plus dense que ce qu'il souhaiterait ?*

f/ Le gouvernement et les promoteurs immobiliers parlent beaucoup en ce moment des **recours sur les PC**. Est-ce une contrainte pour vous ?

*Constituent-ils également un élément important pour défendre la démocratie locale ?*

### Relations avec les maîtres d'ouvrage

a/ Est-il possible de catégoriser les promoteurs immobiliers ?

*Les relations avec eux sont-elles différentes selon leur nature ?*

b/ Préférez-vous l'intervention de certains types de promoteurs par rapport à d'autres ?

c/ Les relations sont-elles différentes avec les bailleurs sociaux ?

## Incitation réglementaire

a/ Quelles sont les conséquences de la mise en place des **SMS** pour les bailleurs sociaux, les promoteurs, les acquéreurs et les propriétaires fonciers ?

b/ Est-ce que les communes conseillent aux promoteurs de vendre à tel ou tel bailleur social ?

c/ Est-ce une **pratique extensible vers d'autres éléments : logements abordables** par exemple ?

*Pourquoi ne pas avoir fait le choix de SMS pour le logement abordable ?*

## Aménagement public / action foncière

a/ Quelle **importance des ZAC** dans le contrôle du développement urbain ?

b/ Quelle **articulation des actions foncières du Grand Lyon avec la réglementation foncière** ?

*Sont-elles assez pensées en interaction afin de voir les quartiers où le Renouvellement Urbain peut se faire en diffus, de lui-même, et là où l'intervention de la collectivité est nécessaire ?*

c/ Faut-il **utiliser l'action foncière dans une optique de régulation des prix** immobiliers ?

d/ **Comment décidez de préempter** à tel ou tel endroit ?

Ces préemptions ou autres achats par les CL sont-elles articulés avec l'Etat actuel et futur du PLU (récupération des plus-values d'urbanisme)

e/ Comment décidez de la création d'une ZAC à tel ou à tel endroit ?

f/ Quelles sont les différences entre faire de l'aménagement en régie, avec un aménageur public ou semi-public (SERL, OPAC) ou un aménageur privé (Nexity) ?

g/ La ville accompagne-t-elle des **PUP** ?

*Est-ce un outil intéressant pour initier du développement urbain avec des modalités de paiements différentes, sans forcément passer par la maîtrise foncière publique ?*

## Autres

Quelle est l'incidence des aides à l'investissement locatif ?

Que pensez-vous de la loi ALUR ?

*Encadrement des loyers*

